



**PERUBAHAN BENTUK HUKUM BADAN KREDIT KECAMATAN
MENJADI BANK PERKREDITAN RAKYAT MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 1992
DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEGIATAN USAHA**

TESIS
DISUSUN DALAM RANGKA
MEMENUHI PERSYARATAN
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

OLEH :

MOCH. HUSNAN, SH
NIM : B 4 A 096073

PEMBIMBING :

PROF. DR. SRI REDJEKI HARTONO, SH

**PROGRAM PASCA SARJANA (S 2)
ILMU HUKUM UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
1 9 9 9**

**PERUBAHAN BENTUK HUKUM BADAN KREDIT KECAMATAN
MENJADI BANK PERKREDITAN RAKYAT MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 1992
DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEGIATAN USAHA**

DISUSUN OLEH :
MOCH. HUSNAN, SH
NIM : B 4 A 096073

DIPERTAHANKAN DIDEPAN DEWAN PENGUJI
PADA TANGGAL : 20 MEI 1999

TESIS INI TELAH DITERIMA
SEBAGAI PERSYARATAN UNTUK MEMPEROLEH
GELAR MAGISTER ILMU HUKUM

PEMBIMBING

MENGETAHUI
KETUA PROGRAM MAGISTER
ILMU HUKUM

(PROF. DR. SRI REDJEKI HARTONO, SH)
NIP : 130368053

(PROF. DR. BARDA NAWAWI ARIEF, SH)
NIP : 130350519

**PROGRAM PASCA SARJANA (S 2)
ILMU HUKUM UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
1 9 9 9**

ABSTRAKSI

Perkembangan dunia usaha dewasa ini menuntut adanya inovasi dan strategi pengembangan bisnis yang cukup kreatif, lebih-lebih di penghujung abad ke 20 yang ditandai dengan percepatan perubahan berbagai mode perdagangan dan investasi yang sangat mendasar dan sulit diantisipasi serta mempunyai intensitas yang semakin lama semakin tinggi. Sehingga sering dikatakan bahwa yang permanen adalah perubahan itu sendiri, perubahan merupakan sunatullah, sesuatu yang tidak dihindari di alam jagad ini. Berkaitan dengan perubahan, maka dalam thesis ini berjudul **"PERUBAHAN BENTUK HUKUM BADAN KREDIT KECAMATAN MENJADI BANK PERKREDITAN RAKYAT DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEGIATAN USAHA"**, berusaha untuk mengungkap segi hukum atau perundang-undangan dibidang perbankan, khususnya yang berkenaan dengan peraturan perubahan bentuk hukum, untuk dapat mengungkap persoalan-persoalan yang dikemukakan diperlukan berbagai data informasi yang diperoleh melalui kegiatan penelitian.

Semula BKK didirikan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor : Dsa. G.226/1969, tanggal 4 September 1969 dan Nomor : Dsa. G. 313/1970, tanggal 19 Nopember 1970 pada waktu itu berlaku Undang-Undang No.14 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan dan Undang-Undang No.5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, sehingga status BKK bukan merupakan badan hukum, untuk dapat berstatus sebagai badan hukum, maka Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah

menetapkan Peraturan Daerah No.11 tahun 1981, namun dalam kurun waktu berlakunya Undang-Undang No.14 Tahun 1967 sampai pada era Pakto 1988 telah ditetapkan Keputusan Presiden No.38 Tahun 1988 bahwa Bank Desa, Lembaga Desa, bank Pasar, Bank Pegawai berdasarkan pada Undang-Undang No.14 Tahun 1967 adalah Bank Perkreditan rakyat, sementara itu dalam Keputusan Menteri Keuangan No.1064/KMK.00/1988 usaha Bank Perkreditan Rakyat dapat menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk giro, deposito berjangka dan tabungan, dengan demikian tidak ada perbedaan antara Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat .

Ketentuan yang demikian itu mengakibatkan perubahan kegiatan usaha, namun tidak diikuti dengan perubahan bentuk hukum, disamping itu salah satu syarat yang harus dipenuhi sebagaimana ditetapkan oleh TAP MPRS No.XX/MPRS/1966, berupa Peraturan Pemerintah belum dipenuhi, dengan berlakunya Undang-Undang No.7 Tahun 1992 yang mewajibkan bagi BKK untuk melakukan perubahan bentuk hukum menjadi BPR, dan Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 1992 dalam bab V menggunakan istilah "pengukuhan menjadi Bank Perkreditan Rakyat", mengandung arti bahwa bagi Lembaga Keuangan Pedesaan pada umumnya dan BKK pada khususnya yang telah ada sebelum berlakunya UU No.7 Tahun 1992, dapat melakukan perubahan bentuk hukum, berupa salah satu dari Perusahaan Daerah, Koperasi dan Perseroan terbatas.

Untuk melaksanakan perubahan bentuk hukum tersebut Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah telah menetapkan BKK sebagai perusahaan daerah yang modalnya dari kekayaan daerah yang dipisahkan,

perubahan bentuk dan status BKK menjadi BPR sangat diperlukan guna memperoleh legalitas dan keabsahan kegiatan usaha di bidang ekonomi, disamping itu akan diperoleh tambahan modal, kualifikasi direksi yang memadai serta mendorong BKK untuk melakukan kegiatan operasional dengan menggunakan metode assets and liabilities management. Adapun faktor yang mempengaruhi perubahan status adalah faktor intern yaitu persyaratan yang harus dipenuhi antara lain modal, tiga tahun terakhir tidak pernah rugi, kualifikasi direksi, tempat usaha dan waktu kegiatan usaha, faktor extern yaitu ketentuan undang-undang yang mewajibkan bagi BKK untuk melakukan perubahan bentuk hukum, sedangkan pertimbangan dari segi ekonomis bukan menjadi faktor utama.

Kedudukan Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah pada pelaksanaan perubahan bentuk pada posisi yang lemah karena adanya :

(1) Instruksi Menteri Dalam Negeri, sehingga bersifat perintah dan konkrit dan (2) keputusan tentang berlakunya Peraturan Daerah, jika memperoleh ijin dari atasan, dari sini nampak ada peluang pemerintah pusat yang mengontrol pelaksanaan ketentuan perundang-undangan di daerah.

Karakteristik BKK sebagai lembaga keuangan pedesaan dalam penelitian ditemukan antara lain **pertama**, bahwa pada tahun 1984 Menteri Keuangan telah memberi ijin kepada BKK untuk menghimpun dana dari masyarakat, **kedua** peran BKK sebagai salah satu sumber pendapatan daerah telah dapat dilaksanakan berupa pemberian deviden kepada Pemerintah Daerah Tingkat I maupun kepada Pemerintah Daerah Tingkat II yang merupakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) ,

ketiga BKK sebagai lembaga keuangan dapat penghimpun dana masyarakat sehingga menghapus mithos bahwa masyarakat Jawa Tengah malas menabung karena penghasilannya relatif kecil, **keempat** BKK memberikan pelayanan kepada masyarakat pedesaan berupa pinjaman tanpa jaminan jika sampai dengan Rp 500.000,- (Lima ratus ribu rupiah) dan cukup dengan rekomendasi dari Lurah Desa setempat, dengan sistim harian, mingguan, pasaran, bulanan, lapanan dan musiman, **kelima** hampir 55 % nasabahnya adalah wanita.

Dalam kaitannya dengan perubahan bentuk hukum, maka dengan Peraturan Daerah No.4 tahun 1995 status BKK adalah badan hukum dan berbentuk hukum Perusahaan Daerah maka untuk ijin usaha sebagai BPR dari Menteri Keuangan tidak diperlukan lagi. Pelaksanaan perubahan bentuk BKK menjadi BPR terdapat 2 (dua) dasar hukum yaitu : **Pertama** berdasarkan Undang-Undang No.14 Tahun 1967 dalam era Pakto 1988 yang memberikan kesempatan seluasnya bagi masyarakat untuk mendirikan bank, peluang yang demikian ini dimanfaatkan oleh Pemerintah Daerah Propinsi Dati I Jawa Tengah sehingga 202 unit BKK telah memperoleh ijin sebagai BPR, **Kedua** berdasarkan Undang-Undang No.7 Tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 1992 sebanyak 308 unit BKK telah diajukan untuk pengukuhan menjadi BPR, namun hingga saat ini belum diperoleh keputusan.

Walaupun BKK tersebut telah memenuhi syarat sebagaimana ditetapkan dalam keputusan bersama antara Dirjen Lembaga Keuangan, Departemen Keuangan, Dirjen PUOD Departemen Dalam Negeri dan Direktur Bank Indonesia, namun atas dasar penilaian Bank Indonesia dari 308 unit BKK tidak

semuanya memenuhi syarat untuk menjadi BPR. Kelemahannya adalah dari modal dan kualifikasi Direksi. Perbankan di Indonesia menjelang akhir abad ke 20 sejak deregulasi perbankan tahun 1983 hingga saat ini terpuruk dan banyak bank yang di likuidasi, hal tersebut disebabkan karena modal yang relatif kecil sehingga tidak mampu bersaing, disamping itu langkanya memperoleh manager dan staff perbankan yang bukan saja handal dan profesional, tetapi sekaligus dapat mengantisipasi perkembangan ekonomi domestik dan dunia, serta memiliki integritas yang tinggi. Masalah kredit perbankan sering tidak terlepas dari moral hazard, oleh karena itu bank dituntut untuk efisien sehingga mampu bersaing.

BKK sebagai lembaga keuangan pedesaan tidak lepas dari kondisi-kondisi tersebut diatas, agar BKK mampu bersaing maka salah satu alternatif untuk memperkuat modal adalah dengan jalan merger antar PD BPR-BKK, sedangkan bagi BKK yang masih belum berstatus sebagai BPR dapat dilakukan serupa, dengan dilakukan merger akan dapat ditemukan manager dan staff yang profesional karena secara tidak langsung terjadi kompetisi. Merger mengandung makna jumlah perbankan menjadi lebih sedikit, sehingga untuk pengawasan dan pembinaan dengan mudah dapat dilakukan, pada gilirannya persaingan akan menjadi semakin sehat. Peran dan fungsi sebagai lembaga keuangan pedesaan masih dapat dipertahankan, sedangkan sebagai perangkat otonomi daerah akan terlihat dalam kegiatan operasional, sehingga BKK sebagai salah satu sumber pendapatan daerah akan semakin besar yang dapat dikontribusikan pada pemerintah daerah. Kendati bentuk perubahan bentuk hukum terdapat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, bagi kalangan praktisi tidak

berpengaruh terhadap perubahan tersebut, namun dari ahli hukum berpendapat bahwa perubahan bentuk hukum tersebut semata-mata karena kehendak undang-undang.

KATA PENGANTAR

Seraya memanjatkan Puji Syukur ke hadirat Allah SWT dan karena Iradat Allah SWT jualah tesis ini dapat diselesaikan, apabila bukan karenaNya tidaklah mungkin kami dapat mempunyai semangat untuk terus menyelesaikan Program Pasca Sarjana (S2) Ilmu Hukum Universitas Diponegoro. Untuk itu kami sangat berhutang budi kepada semua pihak yang telah membantu kami, sehingga dapat disusun tesis dengan judul **"PERUBAHAN BENTUK HUKUM BADAN KREDIT KECAMATAN MENJADI BANK PERKREDITAN RAKYAT MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 7 TAHUN 1992 DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEGIATAN USAHA"** oleh karena itu pada kesempatan ini kami ingin menghaturkan terima kasih kepada :

1. Ketua Program Pasca Sarjana (S2) Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah memberikan rekomendasi penyusunan tesis ini.
2. Ibu Prof. DR. Sri Redjeki Hartono, SH, pengajar mata kuliah Hukum Perusahaan pada Program Pasca Sarjana (S2) Universitas Diponegoro dan pembimbing penelitian tesis ini, yang telah bersedia meluangkan waktu dan ilmunya, serta dengan penuh kesabaran memberikan bimbingan, petunjuk-petunjuk, sehingga dapat mendorong kami untuk menyelesaikan tesis ini.
3. Bapak Kamsuri, SH. MM, baik selaku pribadi, maupun sejak beliau menjabat sebagai Direktur, dan pada saat ini menjabat selaku Direktur Utama Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah yang berbudi luhur dan penuh kearifan memberikan ijin untuk mengikuti Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, dan membiayai, serta meluangkan waktu untuk membahas permasalahan BKK sejak awal hingga saat ini, dimana beliau secara langsung terlibat menanganinya.
4. Para pihak yang secara langsung dan tidak langsung telah membantu kami hingga selesainya penulisan tesis ini.
5. Istri dan anak-anak yang telah ikut membantu secara moril dan selalu mendoakan keberhasilan untuk menyelesaikan Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum.

Semoga budi baik Bapak/Ibu sekalian diberikan imbalan rahmat dan anugerah dari Allah SWT dan kami mengharap semoga tesis ini bermanfaat bagi mereka yang membutuhkan.

Semarang, April 1999

MOCH. HUSNAN, SH
NIM. B4A096073

DAFTAR ISI

	<i>Hal</i>
KATA PENGANTAR	i
BAB I : PENDAHULUAN	
1. LATAR BELAKANG	1
2. PERUMUSAN PERMASALAHAN	12
3. TUJUAN PENELITIAN	12
4. KEGUNAAN PENELITIAN	13
5. PENDEKATAN TEORI DAN KONSEPTUAL	13
6. METODE PENELITIAN	16
6.1. Pendekatan masalah	16
6.2. Lokasi penelitian	17
6.3. Tehnik penentuan sampel	17
6.4. Tehnik pengumpulan data	17
6.5. Tehnik analisa data	18
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA TERHADAP PERUBAHAN BENTUK HUKUM BADAN KREDIT KECAMATAN MENJADI BANK PERKREDITAN RAKYAT	
A. LEMBAGA KEUANGAN DI INDONESIA	19
1. Pengertian Lembaga Keuangan	20
2. Lembaga Keuangan dalam sistem keuangan di Indonesia	22
3. Dasar hukum Lembaga Keuangan di Indonesia	24
3.1. Lembaga Keuangan Bank	25
3.1.a. Bank Umum	26
3.1.b. Bank Perkreditan Rakyat	28
3.2. Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB)	32
3.2.a. Perusahaan asuransi	32
3.2.b. Dana Pensiun	33
3.2.c. Pasar Modal	34
3.2.d. Pegadaian	35
3.2.e. Lembaga Pembiayaan	37
4. Fungsi Sistem Lembaga Keuangan	38
5. Bentuk Lembaga Keuangan	39
5.1. Lembaga Intermediasi Keuangan	40

5.1.a. Fungsi Lembaga Keuangan Bank	42
5.1.b. Peran Lembaga Keuangan Bank	43
5.2. Lembaga Keuangan Lain	45
5.2.a. Fungsi Lembaga Keuangan Lain	47
5.2.b. Peran Lembaga Keuangan Lain	47
6. BPR sebagai Lembaga Keuangan di Pedesaan	48
7. Lembaga Keuangan Intermediasi BKK	50
7.1. Bentuk Hukum	52
7.1.a. Periode 1970 - 1981	56
7.1.b. Periode 1981 - 1992	57
7.1.c. Periode 1992 - 1995	57
7.2. Fungsi BKK	59
7.2.a. Periode 1970 - 1981	59
7.2.b. Periode 1981 - 1992	61
7.2.c. Periode 1992 - sekarang	63
B. PERUBAHAN BENTUK HUKUM BPR	65
1. Konsep tentang perubahan bentuk hukum	65
2. Dasar hukum	69
3. Perubahan fungsi BKK menjadi BPR	70
4. Tahapan-tahapan perubahan bentuk hukum	71
4.1. Tahap perubahan peraturan daerah	71
4.2. Tahap pemenuhan persyaratan	73
4.2.1. Modal	74
4.2.2. Tiga tahun tidak pernah rugi	74
4.2.3. Kualifikasi Direksi	75
4.2.4. Tempat usaha	75
4.2.5. Waktu kegiatan usaha	76
4.3. Tahap penilaian	76
4.3.1. Kualifikasi Direksi	77
4.3.2. Tiga tahun tidak pernah rugi	77
4.3.3. Tempat usaha	78
4.4. Tahap pengajuan pengukuhan ijin usaha	78
C. PERTIMBANGAN PERUBAHAN BENTUK HUKUM BKK MENJADI BPR	79
1. Segi karakteristik BPR	79
• Aspek kemudahan dalam perubahan	80
• Segi kegiatan usaha	81
• Segi organisasi yang terspesialisasi	82

• Segi pertanggungjawaban	82
2. Segi Yuridis	84
3. Segi Ekonomi	
4. Segi Praktis	85
	86
D. PERUBAHAN BENTUK HUKUM LEMBAGA KEUANGAN INTERMEDIASI BKK JEPON KABUPATEN DAERAH TINGKAT II BLORA.	87
1. Potensi daerah	87
2. Organisasi dan Manajemen	89
2.1. Struktur organisasi	89
2.2. Manajemen	90
3. Hasil Usaha	91
3.1. Pertumbuhan	92
3.1.a. Aktiva	92
3.1.b. Penghimpunan dana masyarakat	92
3.1.c. Penyaluran kredit	92
3.1.d. Pertumbuhan hasil usaha	92
3.2. Likuiditas	93
3.2.a. Cash Ratio	93
3.2.b. Loan to Deposit Ratio	93
3.3. Rentabilitas	94
3.3.a. Return on Asset	94
3.3.b. BOPO	94
4. Keikut sertaan peran wanita	95
 BAB III : ANALISIS HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN PERUBAHAN BENTUK HUKUM BADAN KREDIT KECAMATAN MENJADI BANK PERKREDITAN RAKYAT MENURUT UNDANG-UNDANG NO.7 TAHUN 1992 DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEGIATAN USAHA	
A. Hasil Penelitian	98
Ketentuan-ketentuan dan praktek perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR	98
1. Tata urutan Peraturan Perundang-undangan	99
2. Substansi	107
3. Praktek perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR	111
3.1. Pakto 1988	111
3.2. UU No.7 Tahun 1992	114

A.1. Status kelembagaan BKK sebagai Lembaga Keuangan di pedesaan khususnya di Jawa Tengah	118
A.1.1. Status kelembagaan BKK berdasar UU No.14 tahun 1967 dan peraturan pelaksanaannya :	120
A.1.1.a. Status kelembagaan BKK menurut Surat Keputusan Gubernur Kdh. Tk. I Jawa Tengah	122
A.1.1.b. Status kelembagaan BKK menurut Peraturan Daerah No.11 Tahun 1981	123
A.1.2. Status kelembagaan BKK menurut UU No.7 Tahun 1992 dan peraturan pelaksanaannya :	125
A.1.2.a. Status kelembagaan BKK menurut Peraturan Daerah No.4 Tahun 1995	126
A.1.2.b. Status kelembagaan BKK menurut UU No.10 Tahun 1998	127
A.2. Perlunya Perubahan Bentuk dan Status BKK menjadi BPR :	127
A.2.1. Modal	130
A.2.2. Organisasi dan Management	130
A.2.3. Assets Liability Management	131
A.3. Faktor-Faktor yang mempengaruhi Status BKK untuk perubahan menjadi BPR	131
A.3.1. Kondisi Intern	132
A.3.2. Kondisi Ekstern	134
A.4. Mengembangkan BKK/BPR menjadi lembaga keuangan menurut ketentuan undang-undang	137
A.4.1. Latar belakang	137
A.4.2. Dasar hukum	137
A.4.3. Tujuan	138
A.4.4. Mengembangkan PD BPR-BKK melalui merger	139
A.4.5. Mengembangkan BKK yang belum memperoleh pengukuhan ijin usaha sebagai BPR	140
B. Pembahasan Hasil Penelitian	143
Ketentuan-Ketentuan dan praktek perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR khususnya di Jawa Tengah	143

B.1. Status kelembagaan BKK sebagai lembaga keuangan di Pedesaan	151
B.1.1. Status kelembagaan BKK berdasarkan UU No. 14/1967 dan peraturan pelaksanaannya	153
B.1.2. Status kelembagaan BKK berdasarkan UU No. 7/1992 dan peraturan pelaksanaannya	157
B.2. Perlunya perubahan bentuk dan status BKK menjadi BPR	161
B.3. Faktor-faktor yang mempengaruhi status BKK untuk berubah menjadi BPR	162
B.3.1. Konsep tentang faktor-faktor perubahan bentuk hukum	162
B.3.2. Independence Variable dan Dependence Variable	165
B.3.3. Faktor-faktor yang mempengaruhi	168
B.3.3.1. Ketentuan undang-undang	169
B.3.3.2. Ketaatasaan pada peraturan	171
B.3.4. Manfaat	173
B.3.4.1. Jangkauan Pelayanan	175
B.3.4.2. Jumlah Penabung	176
B.3.4.3. Kontribusi pada pemerintah dan deviden pada pemerintah daerah	177
B.4. Mengembangkan BKK/BPR menjadi lembaga keuangan menurut ketentuan Undang-Undang	178
B.4.1. Kondisi Keuangan dan Perbankan	178
B.4.2. Merger antar PD BPR-BKK disetiap Dati II Kab/Kodya	180
B.4.3. Mengembangkan BKK melalui merger antar BKK di setiap Dati II Kab/Kodya dengan status tetap sebagai BKK	182
BAB IV : PENUTUP	185
A. KESIMPULAN	185
B. SARAN	186
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN-LAMPIRAN	
I. Surat Keterangan dari Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah	
II. Surat Keterangan dar Badan Pembina BKK Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah	
III. Surat Keterangan dari PD. BPR-BKK Jepon Kabupaten Daerah Tingkat II Blora.	

- IV. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 1993
- V. Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 8 Tahun 1994
- VI. Peta Kecamatan Jepon Kabupaten Dati II Blora

BAB I

PENDAHULUAN

1. LATAR BELAKANG

Pembangunan institusi-institusi perekonomian Indonesia tidak selalu diikuti oleh pembangunan hukum yang menunjang dan mengatur institusi-institusi tersebut, keadaan ini terjadi sebagai akibat tidak dilakukannya secara serentak pembangunan institusi-institusi perekonomian dan pembaharuan hukum¹⁾, hal ini tampak terjadi pada Bank Perkreditan Rakyat yang keberadaannya sejak tanggal 16 Desember 1895 didirikan oleh R. Bei Aria Wirjaatmadja di Purwokerto yang salah satu tujuannya adalah pengakuan sebagai badan hukum²⁾, hal tersebut disebabkan karena politik kolonial Belanda dengan memberlakukan pasal 163 Indische Staatregeling yang intinya golongan orang Eropa tunduk pada Stelsel hukum barat, golongan orang Timur Asing tunduk pada stelsel hukum barat kecuali pada hukum perkawinan dan golongan pribumi tunduk pada hukum adat³⁾ oleh karena itu dalam usaha Bank Perkreditan Rakyat sebagai badan hukum walaupun telah ada keputusan pemerintah pada tanggal 8 Nopember 1900 untuk menugaskan kepada De Wolf van Westerrode untuk mengadakan penelitian sehubungan dengan pendirian Lembaga Kredit Pertanian di Pulau Jawa, baru membuahkan hasil dengan dibentuknya Staatblad Tahun 1929 No.357.

¹⁾ Sutan Remy Sjahdeini : "Kebebasan berkontrak dan pertindungan yang seimbang bagi para pihak dalam perjanjian kredit bank di Indonesia" Cet. 1, th.1993 hal-1

²⁾ Pandu Suharto : "Sejarah pendirian Bank Perkreditan Rakyat"
Cet.1 th.1988 hal-30

³⁾ Soepomo : "Sistem hukum di Indonesia sebelum Perang Dunia II." Cet.ke 7 th.1965 hal-16

Pengertian badan hukum dalam KUH Dagang tidak satu pasalpun yang menyatakan perseroan sebagai badan hukum, sedangkan KUHD tersebut berlaku di Indonesia berdasarkan azas konkordansi disamping itu masih banyaknya silang pendapat mengenai badan hukum, manusia ternyata bukan satu-satunya pendukung hak-hak dan kewajiban namun masih ada lagi pendukung hak-hak dan kewajiban yang dinamakan badan hukum yang membedakan dengan manusia, jadi badan hukum yang dapat mempunyai hak-hak dan kewajiban hukum dan dapat mengadakan hubungan hukum⁴⁾.

Pengaturan Bank Perkreditan Rakyat tercantum dalam Inlandsche Gemeente Credit Instelling Tahun 1929 No.357 dalam perkembangan selanjutnya Staatblad tersebut tetap berlaku, akan tetapi dengan berlakunya Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan, maka staatblad tersebut dicabut.

TAP MPRS No.XXIII/MPRS/1966 telah menetapkan bahwa untuk pengawasan keuangan negara pada umumnya dan penyehatan, tata perbankan pada khususnya maka dibentuk Undang-Undang No.14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan, secara jelas UU tersebut membagi jenis Bank Umum, Bank Tabungan, Bank Pembangunan namun masih terdapat pula Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Koperasi dan Bank Pasar yang sering juga disebut Bank Rural atau Bank Secunder⁵⁾ selain itu Undang-Undang No.14 Tahun 1967 yang dibentuk pada awal Orde Baru arahnya adalah untuk mengadakan penataan kembali terhadap tata perbankan, sehingga usaha pokok dari Bank adalah pemberian kredit dan jasa-jasa

⁴⁾ Ali Rido : Badan Hukum dan Kedudukan badan hukum perseroan, perkumpulan, koperasi, yayasan, wakaf, cet.IV, Th. 1986, hal. 3

⁵⁾ Thomas Suyatno et all : "Lembaga Perbankan", cet. 1, tahun 1980, hal. 11

dalam lalulintas pembayaran dan peredaran uang, dengan demikian bank diharapkan untuk dapat menyalurkan dana kedalam masyarakat dalam bentuk kredit untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, disamping itu sebagai konsekuensi terhadap penetapan terhadap jenis bank maka bagi setiap Bank Umum, Bank Tabungan, dan Bank Pembangunan milik pemerintah harus didirikan dengan undang-undang tersendiri, namun khusus untuk Bank Perkreditan Rakyat tidak ada undang-undang maupun peraturan pemerintah yang mengaturnya, sehingga landasan hukum Bank Perkreditan Rakyat masih pada Staatblad No.357 Tahun 1929.

Pada awal orde baru di Jawa Tengah telah dikembangkan program modernisasi desa dengan filosofi desa sebagai subyek tidak menjadi obyek sebagai pemacu untuk menggerakkan kegiatan ekonomi rakyat menurut **Gunawan Soemodiningrat**⁶⁾ paling tidak harus memuat 5 (lima) hal pokok yaitu :

1. Bantuan dana sebagai modal usaha
2. Pembangunan prasarana sebagai pendukung pengembangan kegiatan sosial ekonomi rakyat.
3. Penyertaan sarana untuk memperlancar pemasaran hasil produksi barang dan jasa masyarakat
4. Pelatihan bagi aparat dan masyarakat
5. Penguatan kelembagaan sosial ekonomi masyarakat.

Untuk mendukung program modernisasi desa dan memberikan bantuan dana sebagai modal usaha, serta memperkuat lembaga ekonomi

⁶⁾ Gunawan Soemodiningrat : Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat, Edisi 2, cet. 2, tahun 1997, hal. 5

pedesaan dibutuhkan Lembaga Keuangan Pedesaan, oleh karena itu berdasarkan dengan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah No. Dsa G 226/1969 tanggal 4 September 1969 dan No. Dsa G 313/1970 tanggal 19 Nopember 1970 didirikan secara bertahap sebanyak 510 unit BKK di setiap kecamatan diseluruh Jawa Tengah, dengan modal sebesar Rp 1.000.000,- berasal dari pinjaman yang bersumber dari APBD Tingkat I Jawa Tengah dengan pertimbangan bahwa :

1. Aspek Juridis :

Masih adanya peraturan peninggalan pada masa kolonial Belanda yang mengatur tentang Badan Kredit Desa dan Lumbung Desa dalam Inlandsche Gemeente Credit Instelling Tahun 1929 No.357, dalam perkembangannya ternyata tidak dapat menunjang upaya dan kiprah pembangunan desa.

2. Aspek Politis Ideologis :

Berdasarkan kenyataan sekitar tahun 1960-1965 komunisme tumbuh subur didaerah miskin, sehingga sangat mengkhawatirkan stabilitas politik dan keamanan di Jawa Tengah, untuk itu dalam upaya mengikis habis komunisme, tidak cukup melalui konfrontasi fisik lagi tetapi melakukan perjuangan jangka panjang dengan sentuhan yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

3. Aspek Sosial Ekonomi :

Masyarakat petani dipedesaan pada umumnya waktu itu belum dapat melepaskan diri dari apa yang disebut dengan keganjilan ekonomi dalam kehidupan petani, hal tersebut merupakan kondisi dimana pada saat

panen harga cenderung untuk turun, karena hasil yang melimpah mereka justru beramai-ramai menjual hasil panen, sebaliknya pada saat musim tanam maka harga kebutuhan pokok dan benih menjadi naik, mereka membeli dengan relatif tinggi, akhirnya tidak jarang mereka jatuh kedalam cengkeraman lintah darat, pengijon dan pelepas uang dalam berbagai bentuknya.

Status kelembagaan BKK yang didirikan berdasarkan Surat Gubernur, menurut Richard H. Patten dan Jay K. Rosengard⁷⁾ menyatakan "When the BKK program was set up, founders did not perceive the need for an institution that would provide saving services for rural people", sehingga status lembaga keuangan tidak dipersoalkan, akan tetapi yang penting adalah peran lembaga tersebut untuk memberikan kredit kepada masyarakat, namun jika ditinjau dari aspek juridis maka dapat dikemukakan :

- 1) Walaupun BKK tersebut didirikan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur, namun eksistensinya telah diakui oleh masyarakat, karena terjadi hubungan yang saling bergantung dan menguntungkan.
- 2) Kebijakan pemerintah pada waktu itu tidak memberikan ijin pendirian bank
- 3) Kebutuhan pemerintah daerah untuk mendirikan lembaga keuangan di pedesaan guna menunjang program modernisasi desa

Perkembangan BKK dalam 2 (dua) dasa warsa yang berkisar antara tahun 1970 sampai dengan 1989 secara rinci telah dilakukan oleh

⁷⁾ Richard H. Pattern and Jay K. Rosengard : Progress with profit, The Development of Rural Banking in Indonesia, Cet.1, tahun 1990, hal.2

Richard H. Patten dan Jay K. Rosengard dengan mengadakan periodisasi BKK sebagai berikut :

1. Pembentukan unit BKK (1970 - 1975)
2. Survival of the fittest (1975 - 1979)
3. Rehabilitasi (1979 - 1981)
4. Pertumbuhan dan kelembagaan (1981 - 1986)
5. Konsolidasi dan diversifikasi (1986 - 1989)

Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah No.11 Tahun 1981 tentang Badan Kredit Kecamatan, disahkan oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No.581.053.3-884 menyebutkan bahwa BKK merupakan Badan Usaha Milik Daerah (pasal 3) dengan persetujuan Menteri Keuangan No.S.624/MK/011/1984 tanggal 23 Juni 1984 memberikan ijin kepada Badan Kredit Kecamatan untuk menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, maka BKK telah diakui dan memperoleh ijin sebagai lembaga keuangan pedesaan, dalam arti dapat menghimpun dana masyarakat dan menyalurkan kembali dana masyarakat.

Penelitian Richard H. Patten dan Jay K. Rosengard terhadap BKK dilakukan sampai tahun 1989 sehingga terdapat kurun waktu antara tahun 1990 hingga saat ini belum ada penelitian lebih lanjut, oleh karena itu dalam kurun waktu tersebut, dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut :

1. Periode tahun 1990-1992 merupakan periode pengembangan BKK sebagai unit usaha dalam peran ganda yaitu sebagai badan usaha dan merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah.
2. Periode tahun 1992 hingga sekarang merupakan saat berlakunya Undang-Undang No.7 Tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 1992 antara lain faktor yang menonjol adalah :
 - 2.1. Pengakuan secara juridis terhadap BPR sebagai salah satu jenis Bank yang diakui keberadaannya, hal tersebut tercantum dalam PP No. 71 tahun 1992, bab IV yang menggunakan istilah "Pengukuhan Sebagai BPR".
 - 2.2. Perubahan bentuk hukum dari BKK menjadi BPR selambat-lambatnya 5 (lima) tahun sejak diundangkannya Undang-Undang No.7 Tahun 1992
 - 2.3. Bentuk hukum BKK dapat berupa Perusahaan Daerah, Perseroan Terbatas atau Koperasi.

Untuk memperkuat modal dalam upaya mengembangkan usaha dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah No.581/103/1991 tanggal 3 Juni 1991, telah menetapkan komposisi modal BKK sebagai berikut :

- Pemda Tingkat I Propinsi Jawa Tengah 50 %
- Pemda Tingkat II se Jawa Tengah 25 %
- Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah 15 %

Dengan komposisi modal tersebut maka modal disetor pada bulan Desember 1991 sebesar Rp 13.527.962.000,- sedangkan pada

tahun 1992 sebesar Rp 16.831.335.000,-- sementara itu peran BKK sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah Sendiri (PADS) telah memberikan kontribusi :

- Tahun 1991 Rp 280.405.094,-
- Tahun 1992 Rp 259.562.855,-

Undang-Undang No.7/1992 tentang Perbankan memberikan beberapa alternatif perubahan bentuk hukum BKK yang akan menjadi BPR, untuk itu Pemda Tingkat I Jawa Tengah telah memilih bentuk hukum Perusahaan Daerah sebagaimana tercantum dalam Perda No.4 Tahun 1995, dengan pertimbangannya adalah :

1. Undang-Undang No.5/1974 tentang Pokok Pemerintahan Daerah menyebutkan dalam pasal 59 ayat (1) dimungkinkan bagi Pemerintah Daerah untuk mengadakan Perusahaan Daerah.
2. Modal pada Perusahaan Daerah merupakan kekayaan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Daerah Tingkat II yang dipisahkan mengandung konsekuensi pada BPR BKK milik Pemerintah Daerah sehingga tunduk pada UU No.5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.
3. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.25/11/PBBB tanggal 17 Nopember 1992 tentang penyertaan modal dan pemilikan saham oleh bank yang memungkinkan bagi Bank Umum melakukan penyertaan pada lembaga keuangan, maka secara juridis Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dapat melakukan penyertaan pada PD BPR-BKK.

Walaupun pemilihan BKK sebagai Perusahaan Daerah dibenarkan oleh Undang-Undang, namun dalam penelitian ini akan diungkap faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan status BKK menjadi BPR, disamping itu sejauh mana pelaksanaan pasal 59 ayat (1) Undang-Undang No.5/1974 dapat diaplikasikan pada Perusahaan Daerah BPR-BKK berdasarkan azas ekonomi perusahaan.

Secara prima facie dapat diketahui, bahwa dari 510 unit BKK yang telah disetujui menjadi BPR sebanyak 202 unit, sedangkan sisanya sebanyak 308 unit masih dalam proses pengusulan ijin usaha kepada Menteri Keuangan, sebagaimana ditentukan dalam pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah No.71/1992 yang menyatakan selambat-lambatnya 5 (lima) tahun sejak berlakunya Undang-Undang No.7/1992 bagi LDKP, BKK, Lumbung Desa, dan lain-lain harus merubah statusnya menjadi BPR.

Berdasarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Direktur Bank Indonesia, Dirjen Lembaga Keuangan Departemen Keuangan dan Dirjen PUOD Departemen Dalam Negeri tanggal 26 September 1994 telah disyaratkan bagi BKK yang akan merubah bentuk hukumnya menjadi BPR antara lain :

1. Modal setelah dikurangi Kredit Macet minimal sebesar Rp 50 juta
2. Hasil usaha sejak tanggal 25 Maret 1992 sampai dengan saat pengajuan pengukuhan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun terakhir tidak mengalami kerugian.
3. Kualifikasi Direksi
4. Tempat Usaha

5. Waktu kegiatan usaha.

Bank Indonesia akan memberikan rekomendasi layak atau tidaknya BKK mengajukan pengukuhan sebagai BPR, sebagaimana ditentukan dalam pasal 16 ayat (2) UU No.7, Tahun 1992, yang menyebutkan antara lain bahwa Bank Perkreditan Rakyat diberikan izin oleh Menteri Keuangan setelah mendengar pertimbangan Bank Indonesia. Untuk itu Bank Indonesia melakukan penelitian terhadap BKK, dalam penelitian tersebut ternyata dari 308 unit BKK tidak semua direkomendasi menjadi BPR, karena tidak memenuhi syarat utamanya dari segi kualifikasi Direksi dan 3 (tiga) tahun berturut-turut tidak pernah rugi dengan demikian terdapat 2 (dua) status BKK yaitu :

1. BKK yang telah memenuhi syarat menjadi BPR, kegiatan usahanya sesuai dengan ketentuan dalam pasal 13 UU No.7 Tahun 1992 dan dilarang melakukan kegiatan yang diatur dalam pasal 14 UU No.7 Tahun 1992 sedangkan pengawasan dan pembinaan dilakukan oleh Bank Indonesia (Pasal 29 ayat (1)).
2. BKK yang tidak memenuhi syarat sehingga statusnya tetap sebagai BKK.

Modal BPR sebesar Rp. 50 Juta relatif sangat kecil sehingga tidak mampu untuk bersaing dalam tingkat regional, pada saat ini bank yang efisien akan mampu menghadapi persaingan, oleh karena itu dalam mengembangkan kelembagaan BKK dan PD BPR-BKK agar mampu bersaing, maka salah satu alternatifnya adalah merger, pasal 12 Peraturan Pemerintah No.71 tahun 1992, yang menentukan antara lain merger antar BPR dan merger antar BPR dengan Bank Umum, untuk itu pelaksanaan merger antar BPR di Jawa

Tengah adalah PD BPR-BKK dalam setiap Kabupaten atau Kotamadia Dati II sebagai lembaga keuangan dipedesaan digabungkan dalam satu kegiatan usaha, namun masih dalam bentuk hukum BPR, sehingga hanya mempunyai satu kantor pusat yang berada di Ibukota kabupaten/Kotamadia, sedangkan PD BPR-BKK yang berada di kecamatan menjadi Kantor cabang.

Sementara itu bagi BKK yang tidak memenuhi syarat sebagai BPR, walaupun belum ada ketentuan perundang-undangan yang mengatur, maka Pemerintah Propinsi Dati I Jawa Tengah dapat mengeluarkan Peraturan Daerah untuk menggabungkan BKK sebagai lembaga keuangan di pedesaan di setiap Dati II Kabupaten/Kodya, dengan kegiatan usaha sesuai dengan izin Menteri Keuangan tahun 1984.

Dari uraian tersebut diatas dapat dikemukakan penjelasan bahwa Bank Perkreditan Rakyat merupakan bagian dari tata perekonomian suatu negara, sehingga diperoleh pemahaman arti dan pentingnya bank dalam tata kehidupan masyarakat, disamping itu pemahaman tersebut dipergunakan pula sebagai dasar untuk penolakan faham yang masih ada dalam masyarakat yang menyatakan bahwa bank itu hanya mendatangkan kesengsaraan masyarakat, mencekik kehidupan masyarakat dengan praktek-praktek seperti lintah darat, adapun alasan mengapa mempelajari Bank Perkreditan Rakyat dan pada khususnya dan perbankan pada umumnya, tiada lain yaitu , pertama, **praktis** bank merupakan bagian dari tata kehidupan masyarakat, kedua, **ideologis** bank berperan dalam menunjang pembangunan, ketiga, **politik** bank dapat dipergunakan oleh penguasa untuk mempertahankan dan mencapai kepentingannya.

2. PERUMUSAN PERMASALAHAN

1. Bagaimana status kelembagaan Badan Kredit Kecamatan sebagai lembaga keuangan di pedesaan khususnya di Jawa Tengah ?
2. Mengapa diperlukan adanya perubahan bentuk dan status Badan Kredit Kecamatan menjadi Bank Perkreditan Rakyat ?
3. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi status Badan Kredit Kecamatan untuk berubah menjadi Bank Perkreditan Rakyat sesuai dengan UU Perbankan ?
4. Seberapa jauh Badan Kredit Kecamatan/Bank Perkreditan Rakyat dikembangkan menjadi Lembaga Keuangan menurut Undang-Undang ?

3. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk memberikan informasi dan penjelasan secara sistematis mengenai eksistensi BKK sebagai Lembaga Keuangan Bukan Bank dan perubahannya menjadi BPR, yang merupakan salah satu alternatif lembaga keuangan di pedesaan.
2. Untuk memperoleh jawaban yang jelas dan sistimatis mengenai terjadinya perubahan bentuk hukum dari BKK menjadi BPR.
3. Untuk memperoleh jawaban mengenai konsekuensi logis dan juridis akibat perubahan bentuk hukum tersebut.
4. Untuk mencari pemecahan bagi perkembangan BKK maupun BPR-BKK yang telah menjadi Perusahaan Daerah di masa yang akan datang.

4. KEGUNAAN PENELITIAN

1. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum, bidang hukum dagang khususnya tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dalam mengembangkan usaha serta kelembagaannya.
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan acuan bagi mereka yang ingin melakukan penelitian lanjutan mengenai Perusahaan Daerah BPR-BKK.

5. PENDEKATAN TEORI DAN KONSEPTUAL :

Teori adalah serangkaian proposisi atau keterangan yang saling berhubungan dan tersusun dalam sistem deduksi yang mengemukakan penjelasan atas suatu gejala. Sedikitnya terdapat tiga unsur dalam suatu teori yaitu : pertama, penjelasan tentang hubungan antara berbagai unsur dalam suatu teori, kedua, teori menganut sistem deduktif yaitu sesuatu yang bertolak dari suatu yang umum dan abstrak menunjuk suatu khusus dan nyata, ketiga, teori memberi penjelasan atas gejala yang dikemukakan⁸⁾.

Dalam rangka penulisan untuk tesis, arah dimulai dari modal, yaitu semua bentuk kekayaan yang dapat digunakan langsung maupun tidak langsung dalam produksi untuk menambah output⁹⁾ menurut UU No.5 th.1974,

⁸⁾ Sutan Remy Sjahdeini : op.cit, hal.8

⁹⁾ Irawan dan Suparwoko M. : "Ekonomi Pembangunan" cet.ke 5, Penerbit BPFE-Yogyakarta, 1996, hal.75

pendirian perusahaan daerah modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan dan didirikan dengan peraturan daerah.

I. Modal :

Setiap kegiatan dalam bidang ekonomi yang menggunakan modal dengan tujuan memperoleh keuntungan / laba, modal merupakan investasi dari pemerintah daerah, berupa penyeteroran sejumlah uang sehingga terjadi hubungan hukum antara badan hukum dan investor, sebagai bukti kesertaan itu, badan hukum menerbitkan surat bukti kesertaan yang mengandung hak tagih, surat bukti yang dimiliki oleh pemegangnya disebut saham, sehingga konsep modal dapat ditinjau dari segi ekonomi dan segi hukum.

Segi Ekonomi :

Konsep dari modal menitik beratkan pada nilai ekonomi yaitu kegunaan, maka penggunaan modal atau kegiatan usaha keduanya merupakan satu kesatuan yang berguna untuk memperoleh keuntungan. Dari segi hukum modal harta kekayaan karena disamping mempunyai nilai ekonomi juga dapat dialihkan kepada pihak lain karena ada aturan hukum yang mengatur cara pengalihannya, sedangkan usaha adalah kegiatan hukumnya dengan pihak lain.

Segi hukum :

Konsep modal ditinjau dari segi hukum menitikberatkan kepemilikan yaitu dapat berupa milik pribadi, milik bersama dan milik badan hukum, sedangkan milik badan hukum dapat berupa milik negara, pemerintah daerah dan swasta.

II. Perusahaan Daerah :

Perusahaan daerah didirikan dengan peraturan daerah, untuk membuat peraturan dilakukan oleh Kepala Daerah dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (pasal 38 UU no.5, Th. 1974), agar peraturan daerah berlaku dan badan usaha tersebut berbentuk badan hukum, harus mendapat ijin dari atasan, sehingga untuk perubahan-perubahan yang berkaitan dengan bentuk hukum sangat dipengaruhi dari luar yaitu adanya ketentuan perundang-undangan yang ditetapkan oleh negara, sedangkan pelaksanaannya dengan peraturan pemerintah, peraturan dan Instruksi Menteri Dalam Negeri.

Untuk memberikan arah dalam penelitian, maka berdasarkan latar belakang permasalahan, pendekatan teori dan konseptual, maka disusun beberapa asumsi sebagai berikut :

1. Kebebasan untuk mendirikan perusahaan daerah tidak tak terbatas tetapi ada campur tangan yang datang dari negara melalui peraturan perundang-undangan yang menetapkan ketentuan yang diperkenankan atau dilarang.
2. Pemerintah Daerah pada posisi yang lemah karena adanya ketentuan berlakunya peraturan daerah dan status perusahaan sebagai badan hukum setelah mendapat pengesahan dari atasan.
3. Bank Perkreditan Rakyat adalah bank yang menerima simpanan hanya dalam bentuk deposito berjangka, tabungan dan atau bentuk lain yang dipersamakan dengan itu.

6. METODE PENELITIAN

6.1. Pendekatan Masalah

Agar dapat menyelesaikan suatu penelitian ilmiah diperlukan metode pendekatan yang tepat sesuai dengan permasalahan yang telah ditentukan. Pendekatan masalah yang dipilih dalam penelitian ini dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif¹⁰⁾. Berdasarkan pendekatan tersebut, penelitian ini meliputi lingkup *penelitian inventarisasi hukum positif* yang merupakan kegiatan pendahuluan dari seluruh rangkaian proses dalam penelitian hukum. *Penelitian hukum untuk menemukan in concreto* merupakan suatu usaha untuk menemukan apakah suatu peraturan yang telah ada telah sesuai saat diterapkan pada suatu konkrit (*law in action*). *Penelitian terhadap sistematik hukum* yaitu penelitian terhadap bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan mengkaji pengertian-pengertian dasar yang terdapat dalam sistem hukum dagang maupun hukum perdata.

Mengingat penelitian ini juga berusaha menemukan *law in action* suatu peraturan, selain menggunakan pendekatan yuridis normatif juga memerlukan dukungan pendekatan secara yuridis sosiologis. Pendekatan ini diperlukan untuk menggali keterangan lebih dalam hal-hal yang berkenaan dengan pelaksanaan suatu peraturan serta faktor-faktor yang mendorong dilakukannya perubahan bentuk hukum.

¹⁰⁾ Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, METODOLOGI PENELITIAN HUKUM DAN JURIMETRI, cet ke V, th.1994, hal.12 mengemukakan bahwa penelitian hukum normatif dapat dibedakan dalam :

1. Penelitian inventarisasi hukum positif;
2. Penelitian terhadap asas-asas hukum;
3. Penelitian untuk menemukan hukum *in concreto*;
4. Penelitian terhadap sistematik hukum;
5. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal,

6.2. Lokasi Penelitian

Untuk melakukan suatu penelitian tentunya diperlukan lokasi tertentu sebagai obyek penelitian, dalam penelitian ini ditentukan BPR BKK Jepon Kabupaten Daerah Tk II Blora sebagai tempat penelitian, dengan pertimbangan bahwa BPR BKK Jepon merupakan BPR BKK yang sangat menonjol di wilayah Jawa Tengah.

6.3. Teknik Penentuan Sampel

Sampel dalam penelitian ditentukan secara *purposive sampling* yakni pengambilan unsur sampel atas dasar tujuan tertentu. Dalam hal ini yang menjadi sasaran sampel adalah pertama BKK yang telah berubah menjadi BPR, kedua adalah Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah yang pernah melakukan proses perubahan bentuk hukum dari BKK menjadi BPR.

6.4. Teknik Pengumpulan Data

Mengingat penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, maka data yang diidentifikasi meliputi data primer dan data sekunder. Untuk itu pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik :

- a. Studi Kepustakaan;
- b. Wawancara.

Studi kepustakaan dilakukan sebagai langkah awal untuk memperoleh bahan hukum primer maupun sekunder seperti : peraturan dasar, undang-undang baik KUHD maupun KUHPerdara, yurisprudensi, hasil-hasil seminar, karya ilmiah baik berupa literatur maupun hasil

penelitian, jurnal, kamus hukum maupun buku-buku petunjuk lain yang memberi kejelasan terhadap penelitian ini.

Teknik wawancara dilakukan untuk memperoleh data pendukung guna menunjang data sekunder yang berasal dari studi kepustakaan. Wawancara difokuskan pada pengurus BKK yang telah berubah menjadi BPR, serta Pejabat Pemerintah Daerah dan para pelaku yang lain yang pernah melakukan prosedur perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR.

6.5. Teknik Analisis Data

Sesuai dengan pendekatan juridis normatif yang digunakan, maka untuk menganalisis data dilakukan dengan analisis normatif kualitatif, yaitu suatu cara menganalisis yang menghasilkan data secara deskriptif kualitatif, sedangkan pendekatan juridis sosiologis dilakukan untuk analisis terhadap kegiatan usaha yang menyangkut peran birokrat keikutsertaan wanita dan penguatan efisiensi suatu badan usaha, sehingga dari kedua pendekatan tersebut dapat disusun secara sistematis, sehingga sampai pada suatu kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan yang dikemukakan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA TERHADAP PERUBAHAN BENTUK HUKUM BADAN KREDIT KECAMATAN MENJADI BANK PERKREDITAN RAKYAT

A. LEMBAGA KEUANGAN DI INDONESIA

Kehidupan perbankan dan lembaga keuangan/pembiayaan mulai sejak VOC di bumi Nusantara, dimana mereka membawa serta perangkat sistim keuangan dan pembayaran dalam usaha berdagang dan mencari keuntungannya di bumi Nusantara yang selanjutnya kepenjajahan dengan berbagai variasi pelaksanaan kebijakan di bidang politik untuk mendukung ekonomi perdagangan, walaupun bentuknya masih sederhana, kelembagaan ekonomi perdagangan dan keuangan telah dibawa VOC ke Nusantara dan berkembang menjadi fungsi-fungsi yang dijalankan oleh bank umum/perdagangan, sebelum tahun 1860 perbankan di Hindia Belanda, sebagian besar dilakukan oleh De Javasche Bank dan Nederland Handel Maatschappij (NHM) yang merupakan bank resmi, namun setelah tahun 1870 sistim tanam paksa dihapus, pemerintah Hindia Belanda membutuhkan investor dan modal untuk perkebunan yang besar, sedangkan perkebunan yang besar tersebut membutuhkan sumber pembiayaan yang khusus untuk itu Nederland Handel Maatschappij (NHM) yang secara resmi adalah perusahaan dagang, menjalankan juga fungsi bank. Akhirnya pemerintah Hindia Belanda menetapkan De Javasche Bank menjadi bank sentral dan bank sirkulasi, akan tetapi memasuki pada akhir abad ke 19 De Javasche

Bank merupakan bank umum yang tidak memiliki perusahaan semenjak awal abad ke 20 De Javasche Bank menjadi "The Banker's of Bank" yaitu Banknya bank lain dan mengatur keadaan ekonomi, menjaga kestabilan nilai-nilai rupiah dan sebagai bank sentral.¹¹⁾

Sesudah kemerdekaan dan kedaulatan diperoleh sepenuhnya, perbaikan terhadap lembaga keuangan terus mengalami perkembangan pesat setelah pemerintahan orde baru, lebih-lebih setelah kebijaksanaan deregulasi di sektor keuangan dan perbankan tahun 1983 dan ditindak lanjuti dengan kebijaksanaan yang lain walaupun pada awalnya sejak tahun 1950 sampai dengan 1960 perkembangannya tak menggembirakan, dengan demikian dapat dikemukakan bahwa lembaga keuangan di Indonesia sebelum dekade tahun 1980 an terfokus pada lembaga perbankan, hal tersebut dapat dimaklumi karena industri perbankan merupakan salah satu bentuk lembaga keuangan yang tertua dan lebih dahulu berkembang, namun dalam deregulasi paket kebijaksanaan Oktober 1988, dapat dikatakan sebagai langkah yang sangat mempengaruhi perkembangan lembaga keuangan bukan bank sebagai alternatif pembiayaan, lembaga keuangan mempunyai peran yang vital, dan sebagai alat pembayaran untuk barang dan jasa dan kredit di seluruh unit bisnis di masyarakat, rumah tangga dan pemerintah.

1. Pengertian Lembaga Keuangan

Untuk memudahkan dan memahami lembaga keuangan di Indonesia maka dibawah ini disajikan beberapa pendapat dari para sarjana

¹¹⁾ Faried Wijaya dan SoetatmoHadwigeno : "Lembaga-lembaga Keuangan dan bank", Perkembangan, teori dan kebijakan, cet. ke III, th. 1997, hal. 265-272

tentang pengertian lembaga keuangan, sehingga memudahkan dalam pembahasan :

a) Muhammad Djumhana :

Lembaga keuangan adalah sebagai perantara dari pihak yang berkelebihan dana (surplus of funds) dengan pihak yang kekurangan dana (lack of funds), sehingga penanaman dari lembaga keuangan adalah sebagai perantara keuangan masyarakat (financial intermediary).¹²⁾

Pengertian tersebut menurut hemat kami kurang lengkap, karena lembaga keuangan merupakan suatu badan usaha yang didirikan untuk memperoleh laba.

b) Peter S. Rose and Donald R. Fraser :

A financial institution is a business firm whose principal assets are financial assets or claims - stocks, bonds, loans - instead of real assets such as buildings, equipment, and raw materials.¹³⁾

c) Dahlan Siamat :

Lembaga keuangan atau financial institution adalah satu badan usaha yang kekayaannya terutama dalam bentuk aset keuangan (financial assets) atau tagihan-tagihan (claims) misalnya saham, obligasi dibandingkan dengan aset riil misalnya gedung, peralatan dan bahan baku.¹⁴⁾

Lembaga keuangan memberikan kredit kepada nasabah dan menanamkan dananya dalam bentuk surat berharga, disamping itu lembaga keuangan juga menawarkan berbagai jasa keuangan mulai dari proteksi asuransi dan menjual program pensiun sampai dengan

¹²⁾ Muhammad Djumhana : *Hukum Perbankan di Indonesia*, cet. III tahun 1996, hal.63

¹³⁾ Peter S. Rose & Donald R. Fraser : *Financial Institutions*, third edition, 1988, hal.4

¹⁴⁾ Dahlan Siamat : *Manajemen Lembaga Keuangan*, cet I. tahun 1995, hal.1

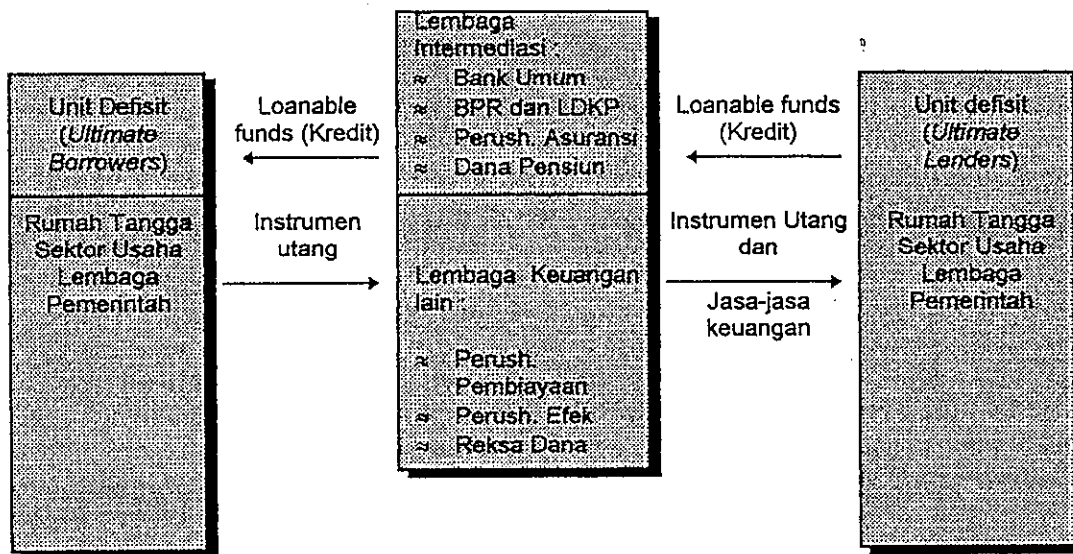
penyimpanan barang-barang berharga dan penyediaan mekanisme pembayaran serta transfer dari unit surplus ke unit defisit.¹⁵⁾

2. Lembaga Keuangan dalam Sistem Keuangan Indonesia

Lembaga keuangan merupakan bagian dari sistem keuangan dan ekonomi modern yang melayani masyarakat pemakai jasa keuangan, sistem keuangan pada dasarnya merupakan suatu jaringan pasar keuangan, institusi, sektor usaha, rumah tangga dan lembaga pemerintah yang merupakan peserta dan juga sekaligus memiliki wewenang mengatur operasi sistem keuangan tersebut, pada prinsipnya fungsi pokok sistem keuangan adalah mentransfer dana-dana (loanable fund) dari penabung atau unit surplus kepada peminjam atau unit defisit. Dana-dana tersebut dialokasikan melalui negosiasi dan perdagangan dalam pasar uang yang mempertemukan individu dan sektor usaha sebagai pemilik dana dengan pihak pemakai dana.

Ilustrasi fungsi sistem keuangan ini dalam mentransfer dana-dana dari penabung atau unit surplus kepada peminjam atau unit defisit digambarkan sebagai berikut :

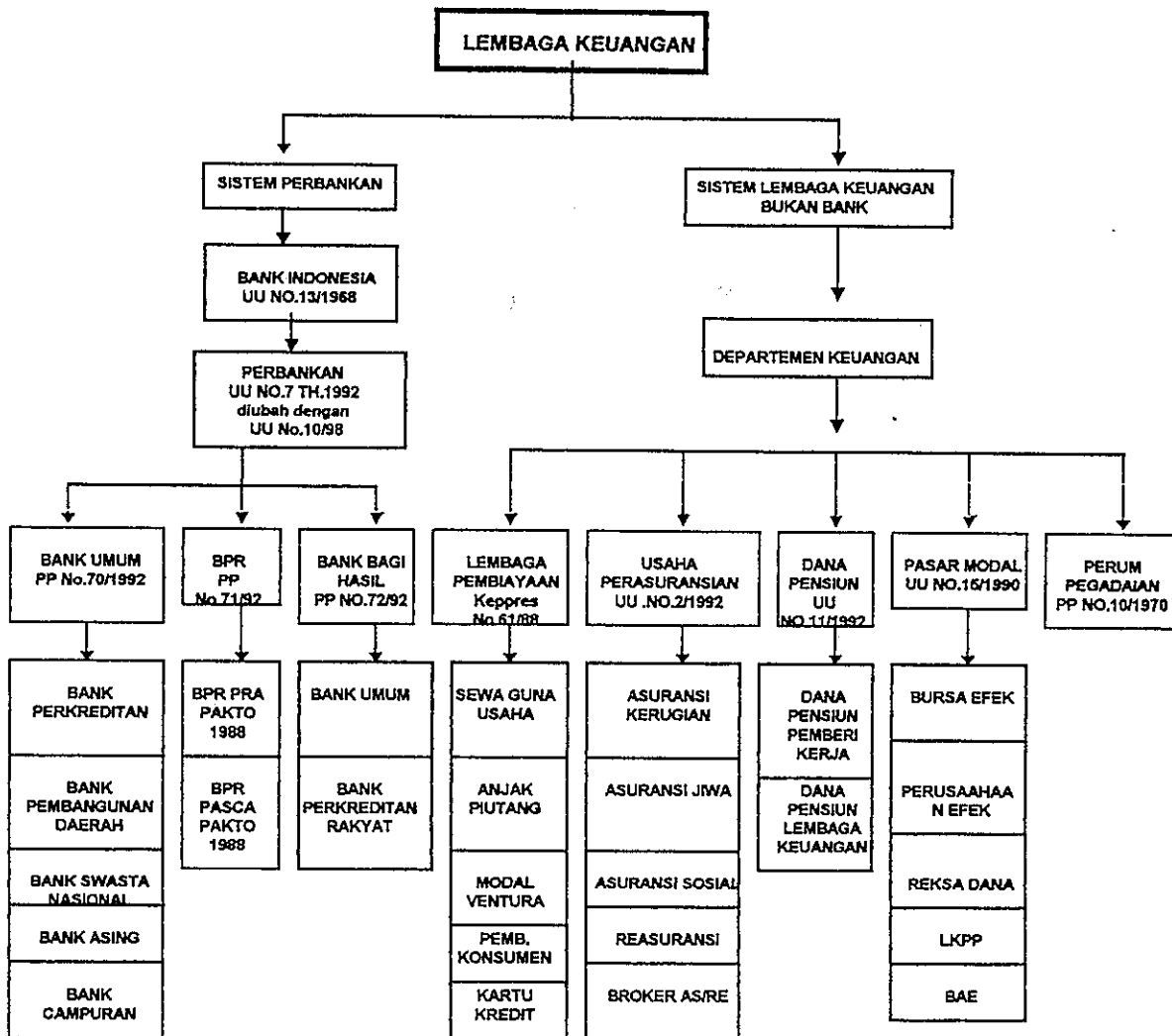
¹⁵⁾ Dahlan Siamat : 1995 - 1 dan Peter S Rose, Donald R. Froser : 1988 - 4



Catatan : BPR = Bank Perkreditan Rakyat
 LDKP = Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan

Sistim keuangan merupakan salah satu unsur yang paling penting dari setiap ekonomi suatu negara . Sistem keuangan memberikan jasa-jasa yang sangat dibutuhkan dalam sistem ekonomi modern. Sistem ekonomi modern tersebut tidak akan dapat berfungsi tanpa adanya peran sistem keuangan ini.

Sistim keuangan di Indonesia dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut :



3. Dasar Hukum Lembaga Keuangan di Indonesia

Lembaga keuangan di Indonesia terdiri dari lembaga keuangan bank dan lembaga keuangan bukan bank (LKBB), lembaga keuangan bank diatur dengan UU No.7 Tahun 1992 sedangkan LKBB diatur dengan Menteri Keuangan, untuk jelasnya dapat diuraikan sebagai berikut :

3.1. Lembaga Keuangan Bank

Lembaga Perbankan di Indonesia pada prinsipnya terdiri dari Bank Indonesia (Bank Sentral) yang diatur dengan UU No.13 tahun 1968 berfungsi sebagai bank sentral dan menjalankan tugas pengawasan dan pembinaan bank-bank yang beroperasi di Indonesia, serta Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat yang diatur dengan UU No.14 tahun 1967, pada prinsipnya UU No14 tahun 1967 mengandung 3 (tiga) hal pokok yaitu :

1. Staatblad tahun 1929 No.357 tanggal 14 September 1929 tentang aturan-aturan mengenai Badan Kredit Desa dalam Propinsi-propinsi di Jawa dan Madura di luar wilayah kotapraja.
2. Undang-Undang No.12 tahun 1962 tentang Bank Pembangunan Swasta (Lembaran Negara no.58 tahun 1962 ; Tambahan Lembaran Negara no.248)

Sesuai dengan azas berlakunya suatu peraturan maka mengenai peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan sebelum berlakunya undang-undang ini sepanjang tidak bertentangan dinyatakan tetap berlaku sampai dengan dicabut, diganti atau diperbaharui, disamping itu berdasarkan pasal 54 UU no.14 tahun 1967 masih terdapat :

- 1 (satu) Peraturan Pemerintah
- 7 (tujuh) undang-undang

yang dinyatakan masih tetap berlaku dalam jangka waktu 1 (satu) tahun.

3. Untuk melaksanakan UU No.7 tahun 1992, telah ditetapkan 3 (tiga) Peraturan Pemerintah antara lain :

- Peraturan Pemerintah No.70 tahun 1992 tentang Bank Umum
- Peraturan Pemerintah No.71 tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat
- Peraturan Pemerintah No.72 tahun 1992 tentang Bank berdasarkan Bagi Hasil.

3.1.a. Bank Umum

Undang-Undang No.7 tahun 1992 memberikan pengertian bahwa yang dimaksud dengan Bank Umum adalah Bank yang dapat memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran, selanjutnya pasal 6 UU No.7 tahun 1992, Bank Umum dapat menghimpun simpanan berupa giro, sedangkan yang dimaksud dengan giro adalah simpanan yang dapat dipergunakan sebagai alat pembayaran dan penarikannya dapat dilakukan setiap saat dengan menggunakan cheque (pasal 1 ayat (7)), dengan demikian bank umum dapat menciptakan uang giral yaitu merupakan dana yang disimpan di Bank, yang mana kita dapat membayar suatu transaksi dengan cara menulis dan menanda tangani cheque¹⁶⁾ oleh

¹⁶⁾ Paul A. Samuelson & William D. Nordhaus, "Macro Economics" diterjemahkan oleh Munandar cet. ke 2 Penerbit PT. Gelora Aksara Pranita, tahun 1995, hal.196

karena peran yang strategis dari Bank yang dapat menciptakan uang giral maka dalam upaya menjaga stabilitas harga-harga¹⁷⁾ jumlah uang beredar harus dikendalikan.

Untuk penarikan cheque, dalam pasal 178 KUHD ditentukan tentang syarat-syaratnya sebagai berikut :

1. Pada perumusan dalam surat cheque, harus terdapat perkataan "cheque" dalam bahasa yang dipakai untuk merumuskan bunyi cheque tersebut.
2. Surat cheque harus berisi perintah tak bersyarat untuk membayar sejumlah uang tertentu.
3. Nama orang yang harus membayar (tertarik, betrokkene, drawer) harus selalu suatu bank.
4. Penunjukkan tempat pembayaran.
5. Penyebutan tanggal dan tempat penarikan cheque.
6. Tanda tangan orang yang menarik cheque (drawer).

Syarat-syarat tersebut diatas menurut pasal 179 ayat (1) KUH Dagang adalah syarat mutlak dan bila salah satu dari syarat tersebut tidak disebutkan, maka surat semacam itu tidak diperlakukan sebagai cheque, tetapi cheque itu juga dalam hal tertentu sesuai dengan ayat (2), (3) dan (4) dapat memiliki kekhususan yaitu :

¹⁷⁾ Anwar Nasution : Tinjauan Ekonomi Atas Dampak Paket Dereguulasi pada Sistem Keuangan Indonesia : Cet. Ke 2, tahun 1991, hal.14

1. Bila tempat pembayaran tidak disebutkan secara tegas maka tempat pembayaran dianggap tempat yang disebutkan disamping nama si tertarik.
2. Bila penunjukkan inipun tidak ada, maka cheque harus dibayar ditempat mana kantor besar (Pusat) dari tertarik berada.
3. Bila disebutkan tempat mana cheque ditarik, maka tempat yang disebutkan disamping nama si penarik, dianggap selalu tempat itu.

Walaupun cheque tersebut telah memenuhi persyaratan formal, masih diperlukan persyaratan material agar cheque tersebut dapat memenuhi persyaratan yuridis, yaitu sesuai dengan UU No.13 Tahun 1985 tentang bea meterai dalam pasal 2 ayat (1) huruf f yaitu cheque dengan harga nominalnya lebih dari Rp. 1.000.000,- dikenakan bea meterai dengan tarif sebesar Rp. 1.000,-, adapun kegunaan bea meterai tersebut adalah :

1. Cheque merupakan alat bukti yang syah jika dikemudian hari ada perkara di pengadilan.
2. Bea meterai merupakan pajak yang dibebankan kepada pengguna sebagai penerimaan negara.

3.1.b. Bank Perkreditan Rakyat

Sebelum diundangkan UU NO.7 tahun 1992, kegiatan usaha BPR masih mendasarkan pada staatblad tahun 1929 No.357,

sementara itu Undang-Undang No.7 tahun 1992 telah diubah dengan UU no.10 tahun 1998, antara lain merubah ketentuan pembiayaan berdasar prinsip sariah, ijin usaha dari Bank Indonesia, rahasia Bank dan bentuk hukum bank yang terdiri dari Perseroan Terbatas, Koperasi dan Perusahaan Daerah.

1. BPR sebelum Pakto 27, 1988 .

BPR sebelum Pakto 27 pada prinsipnya adalah BPR yang telah ada beroperasi sebelum dikeluarkannya Pakto 27, 1988. Dasar hukum pendirian BPR jenis ini adalah Staatblad (Stbl), Peraturan Daerah, Keputusan Gubernur masing-masing propinsi. Pemilikannya bisa Pemda atau masyarakat setempat. Sedangkan bentuk hukumnya berupa PT, PD, Koperasi atau MAI namun beberapa diantaranya bahkan belum memiliki bentuk hukum.

Selanjutnya berdasarkan PP No.71 Tahun 1992 lembaga atau badan perkreditan desa yang belum mendapatkan ijin usaha sebagai BPR wajib mengajukan permohonan ijin usaha sebagai BPR kepada Menteri Keuangan selambat - lambatnya 5 tahun sejak berlakunya PP No.71 Tahun 1992. Untuk memperoleh ijin usaha tersebut setiap lembaga perkreditan harus memilih salah satu dari bentuk hukum : Perusahaan Daerah, Koperasi atau Perseroan Terbatas. Setelah memperoleh ijin

usaha atau pengukuhan Menteri Keuangan lembaga -
lembaga perkreditan tersebut dinyatakan menjadi BPR.
BPR yang masuk dalam kategori pra Pakto 27, 1988
adalah sebagai berikut :

a. Badan Kredit Desa (BKD)

Dasar hukum pendirian BKD adalah Stbld 1929
No.357 tanggal 14 September 1929 dan telah dicabut
dengan UU No.7 Tahun 1992. Sejak setelah
berlakunya UU tersebut sebagian besar BKD
telah diberi ijin usaha oleh Menteri Keuangan.
Umumnya BKD ini terdapat di daerah Jawa Barat,
Jawa Tengah, DI Yogyakarta, dan Jawa Timur dan
Jawa Timur dan pemiliknya adalah masyarakat
pedesaan setempat.

Badan Kredit Desa terdiri dari :

- 1) Lumbung Desa
- 2) Bank Desa

b. Non Badan Kredit Desa :

Lembaga perkreditan ini didirikan berdasarkan Stbl.
1939 No.523, Perda dan SMK No.B-331/MK/IV/8/1970
tanggal 6 Agustus 1970, dan selanjutnya dicabut
dengan Pakto 27, 1988 jo UU No.7 Tahun 1992.
Bentuk hukum Non BKD ini dapat berupa PT, PD,
Koperasi atau MAI. Umumnya lembaga ini dimiliki

oleh Pemerintah Daerah setempat dan semuanya telah memperoleh Surat Keterangan Melanjutkan Usaha.

Non BKD terdiri dari :

- 1) Bank Karya Produksi Desa (BKPD) terdapat di Jawa Barat
- 2) Bank Desa
- 3) Bank Pasar

c. Lembaga Desa dan Kredit Pedesaan (LDKP)

LDKP didirikan berdasarkan Peraturan Daerah atau Surat Keputusan Gubernur masing - masing propinsi. Hampir semua LDKP adalah milik Pemda kecuali Lumbung Pitih Nagari (LPN) yang beroperasi di Sumatera Barat yang dimiliki oleh masyarakat. LDKP ini tidak memiliki bentuk hukum.

LDKP terdiri dari :

- 1) Badan Kredit Kecamatan (BKK) yang terdapat di Jateng, Kalsel, Bengkulu dan Pekanbaru.
- 2) Lembaga Kredit Usaha Kecil (LKURK) di Jawa Timur
- 3) Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK) di Jawa Barat
- 4) Lumbung Pitih Nagari (LPN) di Sumatera Barat

- 5) Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Bali
- 6) Lembaga Kredit Kecamatan (LKK) di DI Aceh
- 7) Lembaga Kredit Pedesaan (LKD) di NTB
- 8) Badan Kredit Desa Perda di Jateng

2. BPR setelah Pakto 27, 1988.

BPR setelah Pakto 27 ini pada prinsipnya adalah BPR yang didirikan dan memperoleh ijin usaha berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dalam Pakto 27, 1988.

3.2. Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB)

3.2.1. Perusahaan asuransi

Undang-undang No.2 tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian, adapun usaha asuransi adalah usaha jasa keuangan yang dengan menghimpun dana masyarakat melalui pengumpulan premi asuransi memberikan perlindungan kepada anggota masyarakat pemakai jasa asuransi terhadap kemungkinan timbulnya kerugian karena suatu peristiwa yang tidak pasti terhadap hidup atau meninggalnya seseorang. Adapun dana yang terkumpul kemudian disalurkan bagi tujuan investasi, investasi asuransi dapat berbentuk deposito berjangka dan sertifikat deposito, pembelian surat-surat

berharga, penyertaan langsung, bangunan dan tanah, pinjaman hipotik dan pinjaman polis.

3.2.2. Dana Pensiun

Undang-undang No.11 tahun 1992 tentang dana pensiun, usaha dana pensiun adalah mengelola dan menjalankan program yang menjanjikan manfaat pensiun.

Adapun jenis penyelenggara dana pensiun, yaitu :

- Dana Pensiun Pemberi Kerja (DPPK) yaitu dana pensiun yang dibentuk oleh orang atau badan yang mempekerjakan karyawan.
- Dana Pensiun Lembaga Keuangan (DPLK) yaitu dana pensiun yang dibentuk oleh bank, atau perusahaan asuransi jiwa.

Kekayaan yang terkumpul dari peserta dana pensiun ini, oleh penyelenggara dikembangkan dengan jalan menginvestasikannya dengan tetap memperhatikan keamanan, hasil investasi, serta tingkat likuiditas dan jenis investasi yang dilakukan. Adapun investasi yang dapat dilakukan oleh penyelenggara dana pensiun meliputi bentuk investasi : deposito berjangka dan sertifikat deposito, saham, obligasi dan surat berharga lain yang tercatat di bursa efek Indonesia, kecuali opsi dan warrant; surat berharga pasar

uang; penempatan langsung pada saham atau surat pengakuan hutang; dan investasi terhadap tanah, dan bangunan di Indonesia.

3.2.3. Pasar Modal

Pasar modal sering disamakan dengan pasar uang. Padahal kedua pasar tersebut sebenarnya memiliki perbedaan yang cukup prinsipil meskipun kedua jenis pasar tersebut merupakan bagian dari sistem pasar keuangan (*financial markets*). Pasar modal atau *capital market* adalah pasar keuangan untuk dana-dana jangka panjang dan dalam arti sempit merupakan pasar yang konkrit. Sementara pasar uang atau *money market* berkaitan terutama dengan instrumen keuangan jangka pendek dan merupakan pasar abstrak. Instrumen yang digunakan dalam pasar modal umumnya antara lain saham, obligasi, *debenture*, *warrant*, *right*. Sedangkan instrumen pasar uang biasanya terdiri dari berbagai jenis surat-surat berharga yang berjangka pendek misalnya sertifikat deposito, *commercial paper*, di Indonesia dikenal juga Sertifikat Bank Indonesia (SBI), Surat Berharga Pasar Uang (SBPU). Di pusat-pusat keuangan internasional instrumen yang digunakan jauh lebih bervariasi lagi misalnya *certificate of deposit (CD)*, *treasury bills*, *Revolving*

Underwriting Facilities (RUF) dan surat-surat berharga jangka pendek lainnya yang biasanya diterbitkan oleh bank sentral atau lembaga-lembaga pemerintah dan perusahaan-perusahaan besar.

Pasar modal dalam arti sempit adalah suatu tempat dalam pengertian fisik yang terorganisasi dimana efek-efek diperdagangkan yang disebut Bursa Efek. Pengertian Bursa Efek atau *stock exchange* adalah suatu sistem yang terorganisasi yang mempertemukan penjual dan pembeli efek yang dilakukan baik secara langsung maupun dengan melalui wakil-wakilnya. Fungsi Bursa Efek ini antara lain adalah **pertama**, menjaga kontinuitas pasar, **kedua** menciptakan harga efek yang wajar melalui mekanisme permintaan dan penawaran.

3.2.4. Pegadaian

Pada masa Pemerintahan Republik Indonesia. Dinas Pegadaian yang merupakan kelanjutan dari Pemerintah Hindia Belanda, status Pegadaian diubah menjadi Perusahaan Negara (PN) Pegadaian berdasarkan Undang-Undang No.19 Prp. 1960 jo. Peraturan Pemerintah RI No.178 Tahun 1961 tanggal 3 Mei 1961 tentang pendirian Perusahaan Pegadaian (PN Pegadaian). Kemudian status badan hukum PN

Pegadaian tersebut berubah menjadi Perusahaan Jawatan (Perjan) berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No.7 Tahun 1969 tanggal 11 Maret 1969 tentang perubahan kedudukan PN Pegadaian menjadi Jawatan Pegadaian jo. UU No.9 Tahun 1969 tanggal 1 Agustus 1969 dan penjelasannya mengenai bentuk-bentuk usaha negara dalam Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero). Selanjutnya, untuk meningkatkan efektivitas dan produktivitasnya, bentuk Perjan Pegadaian tersebut kemudian dialihkan menjadi Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian berdasarkan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1990 tanggal 10 April 1990. Dengan perubahan status dari Perjan menjadi Perum, Pegadaian diharapkan akan lebih mampu mengelola usahanya dengan lebih profesional, *business oriented* tanpa meninggalkan ciri khusus dan misinya yaitu penyaluran uang pinjaman atas dasar hukum gadai dengan pasar sasaran adalah masyarakat golongan ekonomi lemah dan dengan cara mudah, cepat aman dan hemat, sesuai dengan mottonya *menyelesaikan masalah tanpa masalah*.

Perum Pegadaian sampai saat ini merupakan satu-satunya lembaga formal di Indonesia yang berdasarkan hukum diperbolehkan melakukan pembiayaan dengan bentuk penyaluran kredit atas dasar hukum gadai.

Tugas pokok Perum Pegadaian ini adalah menjembatani kebutuhan dana masyarakat dengan pemberian uang pinjaman berdasarkan hukum gadai. Tugas tersebut dimaksudkan untuk membantu masyarakat agar tidak terjerat dalam praktek-praktek lintah darat, ijon dan atau pelepas uangnya.

3.2.5. Lembaga Pembiayaan

Pada awal tahun 1970, pemerintah telah mengatur secara lebih jelas mengatur pendirian LKBB, berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan No.729/MK/IV/12/1970 tanggal 7 Desember 1970 yang kemudiandiubah dengan SK Menteri Keuangan NO. Kep.38/MK/IV/1/72, yang mengatur hanya lembaga keuangan bukan bank yang bergerak dalam usaha pokok sektor pembiayaan, sektor pembangunan, sehingga ada dua jenis lembaga keuangan lain yaitu :

1. Lembaga Keuangan jenis pembiayaan pembangunan dengan usaha utama memberikan kredit jangka menengah.
2. Lembaga Keuangan Jenis Pembiayaan Investasi/Lembaga Perantara Penerbitan dan Perdagangan Surat-surat Berharga, usaha utamanya adalah sebagai perantara dalam penerbitan dan

menjamin serta menanggung terjualnya surat-surat berharga.

Dengan adanya UU No.7 tahun 1992 yang hanya mengakui satu bentuk lembaga keuangan yang bergerak dalam pembiayaan, yaitu harus berbentuk bank, maka bentuk lembaga keuangan lain yang bergreak dalam bidang pembiayaan harus menyesuaikan diri menjadi Bank Umum.

4. Fungsi Sistem Lembaga Keuangan

Fungsi sistem keuangan dapat dijelaskan antara lain sebagai berikut :

- a. **Menyediakan mekanisme pembayaran.** Sistem keuangan menyediakan suatu mekanisme pembayaran dalam bentuk uang, rekening koran dan alat transaksi lain. Dalam rangka menarik minat dan memenuhi kebutuhan dan mempermudah pelaksanaan transaksi pembayaran nasabahnya, sistem keuangan terutama setelah era deregulasi telah menciptakan berbagai jenis instrumen pembayaran.
- b. **Menyediakan kredit.** Sistem keuangan menyediakan pembiayaan untuk mendukung pembelian barang-barang, jasa-jasa dan untuk membiayai investasi modal misalnya, pembangunan gedung, jalan, jembatan, membeli mesin-mesin dan peralatan.
- c. **Penciptaan uang.** Penciptaan uang oleh sistem keuangan dimungkinkan dilakukan melalui penyediaan kredit dan mekanisme pembayaran. Uang dimaksud disini adalah semua bentuk uang yang

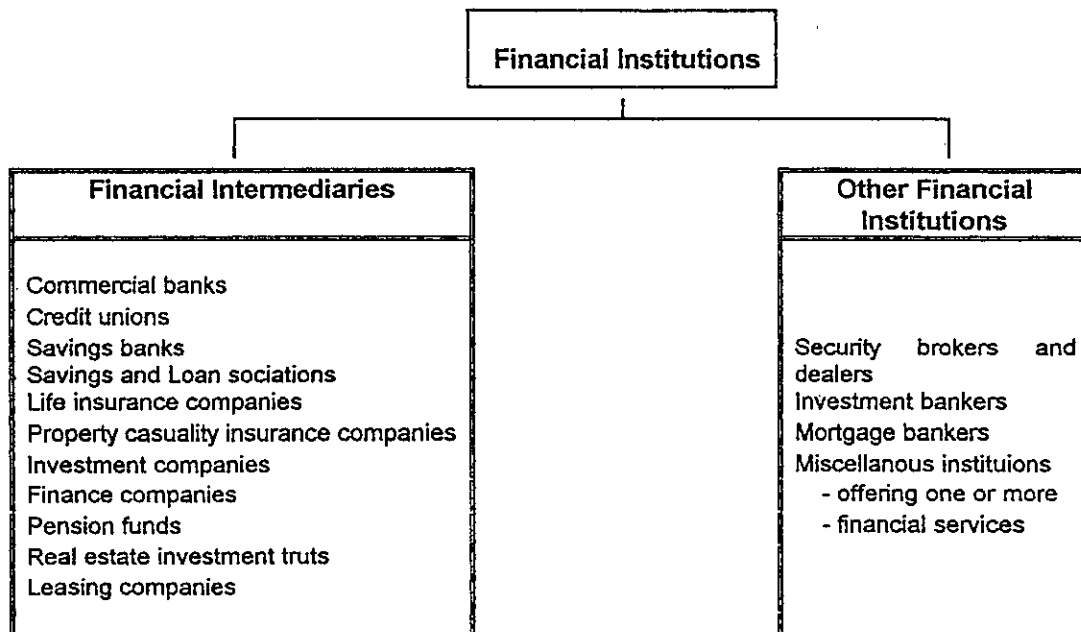
dapat digunakan sebagai alat penukaran (*medium of exchange*) untuk membeli barang dan jasa.

d. **Sarana tabungan.** Memberikan sarana penyimpanan dan dala berbagai bentuk jenis simpanan.

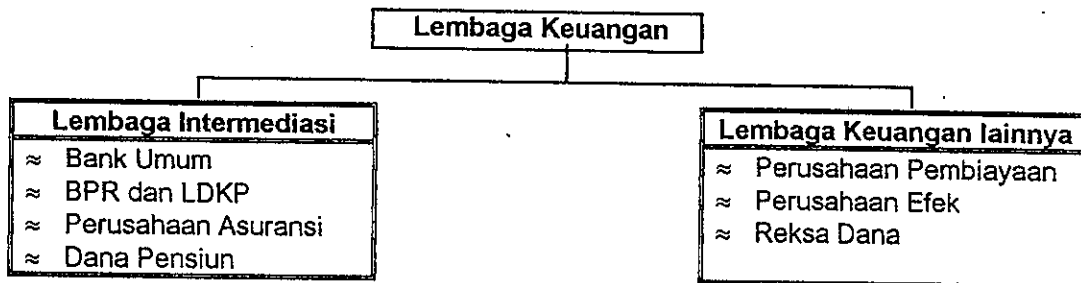
5. Bentuk-bentuk Lembaga Keuangan

Bentuk lembaga keuangan antara satu dengan negara lain sangat berbeda, hal tersebut sangat tergantung pada sistim keuangan dan sejarah perkembangan dari bangsa itu sendiri, agar terdapat pandangan yang luas dibawah ini disajikan perbandingan bentuk-bentuk lembaga keuangan di Amerika Serikat dan Indonesia :

Peter S. Rose dan Donald R. Fraser menguraikan lembaga keuangan di Amerika Serikat dan membagi menjadi 2 (dua) grup yaitu financial intermediaries dan other financial institution, sehingga secara sederhana dapat dikemukakan sebagai berikut :



Khusus untuk di Indonesia, Dahlan Siamat mengemukakan sebagai berikut :



Pembagian bentuk lembaga keuangan menjadi 2 (dua), berkaitan dengan fungsinya masing-masing yaitu lembaga intermediasi merupakan lembaga keuangan yang dapat menghimpun dan menyalurkan dana, sehingga lembaga keuangan hanya merupakan lembaga keuangan yang dapat melakukan kegiatan hanya dalam penghimpunan dana atau dalam bidang pembiayaan, bahwa untuk asuransi walaupun dapat digolongkan sebagai lembaga intermediasi keuangan tetapi tidak dapat secara langsung memberikan pembiayaan dalam bentuk investasi, untuk itu di Indonesia digolongkan sebagai lembaga keuangan bukan bank (LKBB). Adapun pembagian bentuk lembaga keuangan di Indonesia terdapat 3 (tiga) bentuk lembaga keuangan sebagai berikut :

5.1. Lembaga Intermediasi Keuangan

1. *Depository Intermediaries*

Disebut sebagai lembaga intermediasi karena sebagian besar sekuritas sekundernya yang merupakan sumber dana terdiri dari berbagai bentuk simpanan antara lain giro, deposito berjangka, tabungan yang diterima dari sektor usaha, rumah tangga dan lembaga pemerintah. Lembaga intermediasi keuangan ini dapat pula disebut sebagai lembaga penghimpun dana termasuk bank umum, BPR, Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan (LDKP). Di Amerika Serikat di samping bank umum juga termasuk *savings and loan association, mutual savings banks* dan *credit union*.

2. Contractual Intermediaries

Lembaga intermediasi ini melakukan kontrak dengan nasabahnya dalam usaha untuk menarik tabungan atau memberikan perlindungan finansial terhadap timbulnya kerugian baik jiwa maupun harta. Lembaga intermediasi yang memberi jasa kontraktual semacam ini yang paling dikenal adalah perusahaan asuransi jiwa, perusahaan asuransi kerugian dan dana pensiun.

3. Investment Intermediaries

Lembaga intermediasi ini menawarkan surat-surat berharga yang dapat dimiliki sebagai investasi jangka panjang atau dapat segera dijual apabila investor membutuhkan dananya kembali. *Investment intermediaries* dalam sistem keuangan Amerika Serikat antara lain *trust funds, mutual stock funds, money market funds, trust* dan *investment companies*.

5.1.a. Fungsi Lembaga Keuangan Bank

UU No.14 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan, membagi tiga jenis bank maka jika dilihat dari fungsinya dapat digolongkan :

1. **Bank Sentral** ialah Bank Indonesia sebagai dimaksud dalam UUD 1945 dan yang didirikan berdasarkan UU No.13 tahun 1968.
2. **Bank Umum** ialah bank yang dalam pengumpulan dananya menerima simpanan dalam bentuk giro, deposito dan tabungan sedangkan usahanya terutama memberikan kredit jangka pendek.
3. **Bank Tabungan** ialah bank yang dalam pengumpulan dananya menerima simpanan dalam bentuk tabungan dan dalam usahanya terutama memperbungakan dalam kertas berharga.
4. **Bank Pembangunan** ialah bank yang dalam pengumpulan dananya terutama menerima simpanan dalam bentuk deposito dan atau mengeluarkan kertas berharga jangka menengah dan panjang, serta dalam usahanya terutama memberikan kredit jangka menengah dan panjang di bidang pembangunan.

5. **Bank Desa** ialah bank yang menerima simpanan dalam bentuk uang dan natura dan dalam memberikan kredit jangka pendek dalam bentuk uang maupun dalam bentuk natura kepada sektor pertanian dan pedesaan¹⁸⁾

UU No.7 tahun 1992 membagi 2 jenis bank di Indonesia yaitu Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat, sedangkan fungsi utama perbankan Indonesia adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat.

5.1.b. Peran Lembaga Keuangan Bank

Peran lembaga keuangan dalam proses intermediasi keuangan dapat dijelaskan sebagai berikut¹⁹⁾

- a. Pengalihan aset (*asset transmutation*)
- b. Likuiditas (*Liquidity*)
- c. Alokasi pendapatan (*income allocation*)
- d. Transaksi (*transaction*)

a. **Pengalihan aset (*aset transmutation*)**

Lembaga keuangan memiliki aset dalam bentuk “janji-janji untuk membayar” atau dapat diartikan sebagai pinjaman kepada pihak lain dengan jangka waktu yang diatur sesuai dengan kebutuhan peminjam. Lembaga keuangan dalam

¹⁸⁾ Thomas Suyatno CS : Kelengkapan perbankan : tahun 1988-hal15
¹⁹⁾ Op cit hal.5

membayai aset tersebut dananya diperoleh dengan menerima dana dari penabung yang jangka waktunya diatur menurut kebutuhan penabung.

Dengan demikian lembaga keuangan sebenarnya hanyalah mengalihkan atau memindahkan kewajiban peminjam menjadi suatu aset dengan suatu jangka waktu jatuh tempo sesuai keinginan penabung. Proses pengalihan kewajiban menjadi suatu aset disebut transmudasi kekayaan atau *aset transmutation*.

b. *Liquidity*

Likuiditas berkaitan dengan kemampuan untuk memperoleh uang tunai pada saat dibutuhkan. Beberapa sekuritas sekunder dibeli sektor usaha dan rumah tangga terutama dimaksudkan untuk tujuan likuiditas. Sekuritas sekunder seperti tabungan, deposito, sertifikat deposito yang diterbitkan bank umum memberikan tingkat likuiditas tinggi, keamanan di samping tambahan pendapatan.

c. *Realokasi pendapatan (income reallocation)*

Dalam kenyataannya di masyarakat banyak individu memiliki penghasilan yang memadai dan menyadari bahwa kelak mereka akan pensiun sehingga pendapatannya jelas akan berkurang. Untuk menghadapi masa-masa-masa tersebut mereka menisihkan atau merelokasi

pendapatannya untuk persiapan yang akan datang, dengan membeli atau menyimpan misalnya, tanah, rumah dan sebagainya, namun akan lebih baik dengan memiliki sekuritas sekunder yang dikeluarkan lembaga keuangan, misalnya program tabungan, deposito, program pensiun, polis asuransi atau saham-saham.

d. Transaksi

Sekuritas sekunder yang diterbitkan oleh lembaga intermediasi keuangan misalnya, rekening giro, tabungan, deposito dan sebagainya, merupakan bagian dari sistem pembayaran. Giro atau rekening tabungan tertentu yang ditawarkan bank pada prinsipnya dapat berfungsi sebagai uang. Produk-produk tersebut dibeli oleh rumah tangga dan unit usaha untuk mempermudah melakukan pertukaran barang dan jasa. Dalam hal tertentu, unit ekonomi membeli sekuritas sekunder (misalnya giro) untuk mempermudah penyelesaian transaksi keuangannya sehari-hari. Dengan demikian peran lembaga keuangan sebagai lembaga perantara keuangan dalam hal ini adalah memberikan jasa-jasa untuk mempermudah transaksi moneter.

5.2. Lembaga Keuangan Lain

Bentuk-bentuk lembaga keuangan lain disebut juga sebagai lembaga keuangan sektor non moneter (non monetary sektor) didirikan berdasarkan Surat keputusan Menteri Keuangan No.792/MK/IV/12/70 tanggal 7 Desember 1970 dirubah dan ditambah dengan surat Keputusan Menteri Keuangan No.38/MK/IV/1/1972 tanggal 18 Januari 1972 terdiri dari :

- a. LKBB jenis pembiayaan pembangunan (*Development Type*) yaitu lembaga yang kegiatan utamanya memberikan kredit jangka menengah dan jangka panjang. LKBB jenis ini terdiri dari :
 - 1) PT. IDFC (Indonesia Development Finance Corporation)
 - 2) PT. PDFCI (Private Development Finance Company of Indonesia)
 - 3) PT. Bahana Pembina Usaha Indonesia (Bahana PUI)
 - 4) PT. Papan Sejahtera
- b. LKBB jenis lembaga perantara penerbitan dan perdagangan surat-surat berharga (*investment type*) yaitu lembaga keuangan yang usaha utamanya bertindak sebagai perantara (broker) dan penjamin dalam penjualan surat-surat berharga yang diterbitkan oleh emiten (underwriter). LKBB jenis ini terdiri dari :
 - 1) PT. Indovest (Indonesia Investment International)
 - 2) PT. Ficorinvest (First Indonesia Finance and Investment Corporation)
 - 3) PT. MIFC (Mutual International Finance Corporation)

- 4) PT. Merincop (Merchant Investment Corporation)
 - 5) PT. IFI (Indonesia Financing and Investment Company)
 - 6) PT. Multicor (Multinational Finance Corporation)
 - 7) PT. Interpac (Inter Pacific Finance Corporation)
 - 8) PT. Asean (Asian and Euro American Capital)
 - 9) PT. Finconesia (Financial Corporation of Indonesia)
- e) Perusahaan pembiayaan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah No.60 tahun 1988 dan Keputusan Menteri Keuangan No.1251/KMK.013/1988 tanggal 20 Desember 1988 meliputi :
- a) Sewa Guna Usaha (Leasing)
 - b) Anjak Piutang (Factoring)
 - c) Modal ventura (Venture Capital)
 - d) Kartu Kredit (Credit Card)
 - e) Pembiayaan Konsumen (Consumer Finance)

5.2.a. Fungsi Lembaga Keuangan lain :

- a) Diarahkan untuk menunjang pertumbuhan dan modernisasi ekonomi
- b) Dalam rangka pemberian layanan kepada masyarakat

5.2.b. Peran Lembaga Keuangan lain :

- a) Menghimpun dana-dana dengan jalan mengeluarkan kertas berharga

- b) Memberikan kredit terutama kredit jangka menengah dan panjang kepada perusahaan-perusahaan / proyek-proyek baik yang dimiliki oleh pemerintah maupun swasta
- c) Mengadakan penyertaan modal didalam perusahaan-perusahaan / proyek-proyek. Penyertaan modal tersebut bersifat sementara sampai saham-sahamnya dapat dijual belikan dipasar modal
- d) Bertindak sebagai perantara dari perusahaan-perusahaan dan badan-badan hukum pemerintah untuk mendapatkan sumber permodalan berupa pinjaman dan penyertaan baik dari dalam maupun dari luar negeri
- e) Bertindak sebagai perantara dalam mendapatkan peserta / kompanyon baik dalam maupun luar negeri untuk mengadakan joint ventura
- f) Bertindak sebagai perantara dalam mendapatkan tenaga ahli dan memberi nasehat-nasehat keahlian
- g) Mengeluarkan sertifikat deposito

6. Bank Perkreditan Rakyat sebagai Lembaga Keuangan di Pedesaan

Kurang lebih 81,2% rakyat di wilayah Indonesia bertempat tinggal di desa, partisipasi masyarakat amat diperlukan bagi berhasilnya pembangunan dan sekaligus akan dapat meningkatkan penghidupan masyarakat di pedesaan. Menurut sensus penduduk tahun 1990 jumlah penduduk telah meningkat sebesar 1,98% dibandingkan jumlah

penduduk tahun 1980, persebaran jumlah penduduk tidak merata, akibatnya angka kepadatan penduduk di Jawa dan Bali sangat tinggi yaitu hampir 61,6% jumlah penduduk, sementara itu perkembangan penanaman modal menunjukkan kegiatan bahwa lokasi kegiatan sebagian besar di kota-kota besar di Jawa, sehingga perputaran kegiatan ekonomi dan peningkatan kemakmuran penduduk antar daerah menjadi tidak seimbang. Untuk mengatasi problem yang demikian itu maka lembaga keuangan bank dalam hal ini BPR dapat menunjang kegiatan usaha pertanian, kegiatan pengelolaan hasil pertanian, serta kegiatan industri kecil/rumah tangga dan kerajinan, yaitu menyediakan kredit untuk mendorong masyarakat pedesaan.

Berbagai kebijaksanaan dan upaya yang telah dirancang dan dilaksanakan, mencakup dua kelompok lembaga keuangan yang ada di daerah pedesaan, yaitu lembaga formal dan lembaga non formal, ciri utama kebijakan adalah mendorong perkembangan lembaga-lembaga formal dengan berbagai cara dan sarana, sementara itu lembaga non formal cenderung dibatasi dan bahkan dicoba dihilangkan. Lembaga tersebut berupa berbagai versi sistim ijon serta pemberian kredit oleh pelepas uang yang umumnya dianggap merugikan masyarakat karena mengenakan tingkat suku bunga tinggi terutama bagi mereka yang terdesak posisi keuangannya, bahkan mereka sering disebut lintah darat.

Lembaga keuangan di pedesaan menurut luas daerah operasinya dapat dibagi menjadi 2(dua) kelompok yaitu : pertama, lembaga keuangan yang beroperasi pada desa tertentu termasuk kelompok ini adalah, Badan

Kredit Desa, Lumbung Desa, kedua, yaitu lembaga keuangan yang daerah kerjanya meliputi beberapa desa dan mungkin meliputi satu kecamatan termasuk dalam kelompok ini adalah Badan Kredit Kecamatan (BKK). Lembaga keuangan di pedesaan yang semula adalah informal dengan berlakunya UU No.7 tahun 1992 diformalkan menjadi Bank Perkreditan Rakyat dengan jangkauan operasinya di beberapa desa di satu kecamatan dan memberikan kredit, sedangkan kegiatan usaha BPR tersebut terbatas hanya dapat menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan yaitu deposito dan tabungan serta memberikan kredit.

BPR merupakan lembaga keuangan formal yang didukung oleh pemerintah, khusus untuk PD. BPR-BKK ditopang oleh Pemerintah Daerah Propinsi Dati I Jawa Tengah maupun Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten/Kodya dengan demikian PD. BPR BKK dapat melakukan fungsi sebagai perangkat otonomi daerah, unit usaha dan sumber pendapatan daerah.

7. Lembaga Keuangan Intermediasi Badan Kredit Kecamatan

Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah mendirikan Badan Kredit Kecamatan pada tahun 1970, lembaga ini tidak memiliki ijin sebagai suatu bank sekunder karena Menteri Keuangan telah mengeluarkan peraturan pada tahun 1968 yang menetapkan untuk sementara waktu tidak mengeluarkan ijin pendirian bank baru, oleh karena itu BKK beroperasi sebagai lembaga keuangan bukan bank (LKBB), akibatnya antara lain adalah :

- (1) BKK tidak berhak untuk memperoleh kredit likuiditas dari Bank Indonesia.
- (2) BKK dilarang mengumpulkan dana dari masyarakat.
- (3) BKK bebas menentukan tingkat suku bunga pinjamannya.²⁰⁾

Agar BKK dapat bertahan hidup, maka tiada lain BKK dihadapkan pada 2(dua) permasalahan pokok yaitu pertama dapat memberi pinjaman yang sama dengan tingkat suku bunga bank-bank komersial, kedua dapat memadukan kecepatan, kemudahan, kenyamanan dan kepercayaan seperti pinjaman uang tradisional, disamping itu pemerintah daerah Jawa Tengah hanya dapat menyediakan modal awal, sehingga BKK dipaksa untuk dapat mandiri dalam bidang keuangan.

Pada tahun 1984 Menteri Keuangan telah memberikan ijin kepada BKK untuk menerima dana masyarakat, maka sejak saat itu BKK berfungsi sebagai financial intermediaries yang statusnya sama dengan bank sekunder.²¹⁾ Karena tidak tersedia bantuan keuangan dari Departemen Keuangan atau Bank Indonesia (BI), maka BKK selalui dihantui kekurangan dana. Sejak dari awal, pemerintah daerah propinsi Jawa Tengah tidak memiliki kemampuan menyediakan dana yang besar untuk membantu BKK. Meskipun demikian ia tetap ingin mempunyai suatu lembaga keuangan yang efektif dan efisien di daerah pedesaan.

Karena pemerintah daerah propinsi hanya dapat menyediakan modal awal, BKK dipaksa untuk cepat menjadi mandiri dalam bidang keuangan. Lebih dari itu, ia harus membayar kembali pinjaman modal

²⁰⁾ Soekmono B. Merlokoesoemo : "Diluar Batas Sektor Perbankan dan Keuangan Formal Indonesia" cet.1 tahun 1995 hal.102

²¹⁾ Lihat pasal 16 ayat (1) UU No.7 Th.1992 : Setiap pihak yg melakukan kegiatan menghimpun dana dari masyarakat harus memperoleh ijin usaha dari Menkeu

awalnya dalam jangka tiga tahun. Likuiditas yang ketat merupakan alasan utama mengapa pemerintah daerah propinsi Jawa Tengah dan Bank Pembangunan Daerah (BPD) Jawa Tengah (pengawas BKK), menyetujui diterapkannya tingkat bunga pinjaman yang cukup tinggi dengan maksud agar setelah biaya operasional BKK dan biaya pengawasan BPD ditutup, masih ada sisa untung. Untuk mengevaluasi presentasi kerja BKK sebagai suatu lembaga keuangan, harus diterapkan kriteria efisiensi dan efektifitas dari suatu organisasi dalam usahanya mencapai tujuan perusahaan.

7.1. Bentuk Hukum

Badan Kredit Kecamatan yang didirikan oleh Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah pada tahun 1970 pada mulanya merupakan proyek yang dikaitkan dengan program modernisasi desa, dalam kegiatan awalnya BKK hanya menyalurkan dana dari modal yang diperoleh dan simpanan wajib dari nasabahnya, dalam perkembangan selanjutnya merupakan suatu kegiatan dalam bidang ekonomi khususnya dalam bidang perbankan, untuk hidup dan berkembang maka BKK dalam kegiatan usahanya harus memperoleh laba, sehingga sesuai dengan ketentuan dalam pasal 6 KUHD unsur laba rugi merupakan unsur mutlak yang harus dipenuhi dalam perusahaan.

Perusahaan merupakan pengertian ekonomi yang dipakai dalam KUHD dan perundang-undangan diluar KUHD, tetapi dalam KUHD sendiri tidak dijumpai pengertian resmi istilah perusahaan, rumusan pengertian perusahaan terdapat dalam pasal 1 UU No.3

tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan, unsur-unsur pengertian perusahaan mengandung segi hukum yang diatur oleh undang-undang.²²⁾

1. Badan Usaha

Setiap perusahaan mempunyai bentuk hukum yang diakui oleh undang-undang. Bentuk hukum itu menunjukkan legalitas perusahaan itu sebagai badan usaha yang menjalankan kegiatan ekonomi.

2. Kegiatan dalam bidang ekonomi

Kegiatan itu harus halal, artinya tidak dilarang oleh undang-undang, tidak bertentangan dengan ketertiban umum, tidak bertentangan dengan kesusilaan.

3. Terus menerus

Kegiatan dijalankan sebagai mata pencaharian, bukan sampingan, dengan demikian kegiatan itu dijalankan untuk jangka waktu lama yang telah ditetapkan dalam akta pendirian atau surat izin usaha.

4. Terang-terangan

Pengakuan dan pembenaran itu dilakukan oleh pemerintah melalui perbuatan hukum pengesahan anggaran dasar yang termuat dalam akta pendirian perusahaan.

²²⁾ Abdulkadir Muhammad : *"Pengantar Hukum Perusahaan Indonesia*, cet. ke 3 thn. 1995 hal.14-15

5. Keuntungan atau laba

Keuntungan atau laba ini harus diperoleh berdasarkan legalitas dan ketentuan undang-undang artinya bukan hasil yang diperoleh secara melawan hukum.

6. Pembukuan

Segi hukum perubahan terletak pada kebenaran isi pembukuan dan kebenaran alat bukti.

Dari keenam unsur tersebut dalam hubungannya dengan pengaturan, beberapa pendapat menyatakan antara lain dari Tirtaamidjaja²³⁾ ; yang mengkaitkan kitab undang-undang hukum perniagaan tetapi hukum perniagaan itu juga terdapat dalam KUH Perdata (BW) sedangkan Tirtodiningrat²⁴⁾ menyatakan bahwa hukum dagang merupakan bagian dari hukum perdata yang mempunyai aturan-aturan mengenai hubungan berdasarkan atas perusahaan, dengan demikian dapat dikemukakan bahwa keduanya berpendapat bahwa hukum perusahaan tercantum dalam KUH Perdata maupun KUHD, sehingga antara KUH Perdata dan KUHD berdampingan untuk mengatur perusahaan, namun tidak mengenyampingkan masih adanya aturan lain berupa kebiasaan dan Traktat Internasional.

Sumber hukum perusahaan adalah KUH Dagang, selain itu KUH Perdata juga menjadi sumber hukum perusahaan, hal tersebut berdasarkan pada ketentuan Pasal 1 KUHD yang menyatakan bahwa

²³⁾ Tirtaamidjaja; "Pokok-Pokok Hukum Perniagaan", cet. ke 4 tahun 1970 hal.7
²⁴⁾ Tirtodiningrat; "Kritik Hukum Perdata dan Hukum Dagang", cet. ke 9 th. 1995, hal.121

KUH Perdata berlaku juga bagi hal-hal yang diatur dalam kitab undang-undang ini, sepanjang dalam kitab undang-undang ini tidak diatur secara khusus menyimpang. Berlakunya KUH Perdata terhadap semua perjanjian dapat diketahui berdasarkan ketentuan pasal 1319 KUH Perdata yang menyatakan bahwa semua perjanjian baik yang bernama maupun yang tidak bernama tunduk pada ketentuan-ketentuan umum yang termuat dalam bab ini dari bab yang lalu. Adapun yang dimaksud dengan bab ini adalah bab kedua tentang perikatan yang timbul dari perjanjian, sedangkan yang dimaksud bab yang lalu adalah bab kesatu tentang perikatan pada umumnya, keduanya termuat dalam buku III KUH Perdata yang mengatur perikatan.

Hukum perusahaan juga diatur diluar perundang-undangan dalam KUH Perdata dan KUHD sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat dan perusahaan, undang-undang itu antara lain UU No.1/1967 tentang PMA, UU No.7/1992 tentang perbankan, UU No.25/1992 tentang perkoperasian dan sebagainya, namun dalam praktek kebiasaan merupakan sumber hukum yang diikuti oleh para pengusaha, karena tidak semua undang-undang mengatur mengenai perusahaan secara lengkap, jika tidak ada pengaturannya, maka kebiasaan yang berlaku di kalangan pengusaha mengenai perbuatan perusahaan tertentu diikuti guna mencapai tujuan yang telah disepakati.

Sumber hukum yang lain adalah yurisprudensi yang dapat diikuti mengenai perbuatan tertentu, dalam yurisprudensi itu keputusan yang telah ditetapkan oleh hakim dipandang sebagai dasar yang adil untuk menyelesaikan kewajiban.

Untuk mengetahui bentuk perusahaan yang diartikan adalah bentuk yuridis (bentuk hukum perusahaan)²⁵⁾ khususnya tentang badan usaha milik pemerintah daerah, dapat dikemukakan ketentuan pasal 4 ayat (1) UU No.5 tahun 1962 yang menyebutkan perusahaan daerah didirikan dengan peraturan daerah atas kuasa Undang-undang ini, sedangkan modalnya untuk seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan (pasal 2) sehingga pertanyaannya adalah bagaimana status kelembagaan BKK sebagai lembaga keuangan di pedesaan khususnya di Jawa Tengah.

7.1.a. Periode 1970-1981

Pendirian BKK yang berdasarkan surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah, tidak memenuhi persyaratan dalam UU no. 5 th. 1962 maupun UU no.5 tahun 1974 yang antara lain memberi peluang kepada pemerintah daerah untuk mengadakan perusahaan daerah (pasal 59 ayat (1)) sedangkan yang dimaksud dengan perusahaan daerah adalah perusahaan yang didirikan berdasarkan UU no.5 tahun 1962, disamping itu karena adanya pelarangan pendirian bank baru

²⁵⁾ R.Slot & Mirnaar G.H. alih bahasa Kwik Kian Gié : "Dasar-Dasar Ekonomi Perusahaan... cet. k1 1 Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, tahun 1995 hal.170.

masih berlaku dan tidak memberikan ijin pendirian bank ²⁶⁾ maka status BKK bukan badan hukum dan merupakan lembaga keuangan bukan bank (other financial intermediaries) yaitu sebagai lembaga keuangan hanya memberikan kredit dan tidak diperbolehkan untuk menghimpun dana dari masyarakat.

7.1.b. Periode 1981-1992

Untuk lebih meningkatkan peranan BKK dan meningkatkan daya guna serta hasil guna, maka status BKK ditetapkan dengan peraturan daerah ²⁷⁾ sehingga BKK merupakan badan usaha (pasal 3) maka terdapat perbedaan dalam menggunakan istilah yaitu :

- Perusahaan Daerah, digunakan dalam UU No.5 tahun 1962 dan UU No.5 tahun 1974
- Badan Usaha Milik Daerah, digunakan dalam no.11 tahun 1981.

Walaupun terjadi perbedaan yang demikian ini, BKK secara jelas sudah berbentuk badan hukum karena telah memenuhi ketentuan perundang-undangan.

7.1.c. Periode 1992-1995

Undang-undang No.7 tahun 1992 menentukan bahwa BKK dapat dirubah statusnya menjadi BPR, jika memenuhi persyaratan

²⁶⁾ Soekmono B. Martokoesoemo ; op.cit hal.23

²⁷⁾ Penjelasan Perda Propinsi Jawa Tengah
No.11 Tahun 1981

(pasal 58) sedangkan jangka waktunya adalah 5(lima) tahun (PP No.71 tahun 1992) selanjutnya dalam pasal 21 ayat(2) Undang-Undang No.7 tahun 1992 memberikan alternatif bentuk hukum bagi BPR antara lain dapat berupa salah satu dari :

1. Perusahaan Daerah
2. Koperasi
3. Perseroan Terbatas
4. Bentuk lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Bagi BKK telah ditetapkan bentuk hukumnya adalah Perusahaan Daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah, pendiriannya berdasarkan Undang-Undang No.5 tahun 1962 dan Undang-Undang No.5 tahun 1974 sedangkan bagi BPR swasta banyak dipilih berbentuk hukum Perseroan Terbatas berdasarkan Undang-Undang No.1 tahun 1995, menurut Rudhie Prasetyo (1995) setidak-tidaknya terdapat 3(tiga) karakter dominan yaitu :

1. Pertanggung jawaban yang timbul semata-mata dibebankan kepada harta kekayaan yang terhimpun dalam asosiasi.
2. Sifat keberatan atas hak penyertaan
3. Prinsip pengurusan melalui suatu organ

Khusus untuk BPR yang berbentuk hukum Koperasi di Indonesia jumlahnya relatif sangat sedikit, namun apapun bentuk hukum dari BPR telah memberikan arti dalam perkembangan dan mendorong pertumbuhan ekonomi, disatu sisi BPR sebagai lembaga keuangan yang dapat menghimpun dan menyalurkan dana disisi lain terdapat hubungan hukum antara bank dengan nasabah yang meliputi hubungan kepercayaan, hubungan kerahasiaan dan hubungan kehati-hatian.

7.2. Fungsi BKK

Untuk mengetahui fungsi BKK diperlukan periodisasi sebab dalam awal pendirian BKK semula hanya merupakan Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) tetapi dalam periode tahun 1984 sampai dengan saat ini BKK telah menjadi lembaga intermediasi, karena memperoleh ijin untuk menghimpun dana dari masyarakat, oleh karena itu agar diperoleh secara jelas fungsi tersebut maka dapat dikemukakan sebagai berikut :

7.2.a. Periode 1970 - 1981

Pada awal pendirian BKK pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Tengah menyediakan modal sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) hanya diperbolehkan mengumpulkan simpanan wajib dari nasabahnya, sementara itu fungsi yang di BKK antara lain :

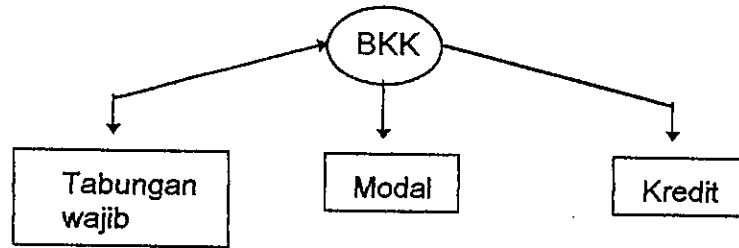
1. Melindungi para petani dari pengaruh/keadaan yang dapat merugikan.

2. Membentuk modal masyarakat dengan mengandalkan simpanan wajib antara lain untuk mengestimasi pembentukan Koperasi-Koperasi Kredit Desa.

Adapun pinjaman modal BKK tersebut diarahkan kepada usaha yang dapat meningkatkan produktivitas dan income per kapita dari rakyat kecil pada umumnya di daerah yang bersangkutan dengan memperhatikan keadaan sosial ekonomi daerah kecamatan masing-masing dalam bentuk usaha-usaha :

1. produksi pertanian
2. industri/kerajinan rakyat
3. produksi perikanan
4. perdagangan

Atas dasar fungsi dan sasaran BKK dalam memberikan kredit dapat dikemukakan bahwa pendirian BKK dikaitkan dengan pembangunan desa, pembentukan lembaga BKK tidak dipersiapkan untuk menghimpun tabungan masyarakat, sehingga BKK merupakan lembaga keuangan lain (lembaga keuangan bukan bank) karena tidak menghimpun dana masyarakat, sehingga prosesnya sebagai berikut:



Kondisi yang demikian ini mengakibatkan perkembangan BKK terhambat oleh rendahnya likuiditas, karena pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah tidak dapat menyediakan dana yang dibutuhkan, sementara itu BKK sendiri dilarang menerima tabungan dari masyarakat karena statusnya sebagai lembaga keuangan bukan bank.

7.2.b. Periode 1981 - 1992

Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah no.11 tahun 1981 dalam pasal 5 menyebutkan fungsi BKK antara lain :

1. Mendekatkan permodalan dengan sistim perkreditan yang mudah, murah dan mengarah pada masyarakat terutama di pedesaan;
2. Membentuk modal masyarakat yang diarahkan pada usaha peningkatan produksi;
3. Melindungi masyarakat pedesaan dari pengaruh pelepas uang;

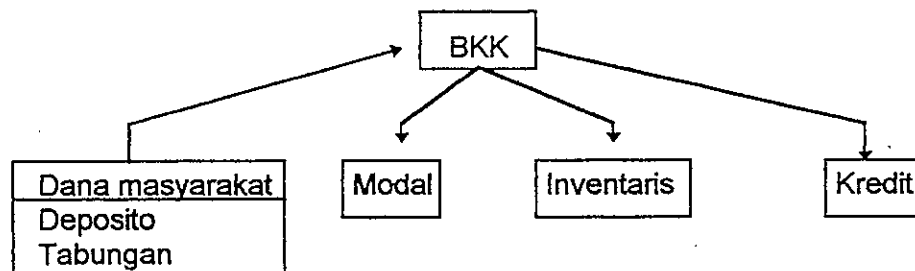
4. Membimbing masyarakat pedesaan untuk lebih mengenal dan memahami asas-asas ekonomi dan permodalan.

Untuk mencapai tujuan tersebut, dalam pasal 6 ayat(1) BKK menjalankan usaha-usaha :

1. Memberikan kredit untuk kegiatan yang produktif
2. Menerima simpanan uang hanya dalam bentuk tabungan

Untuk menerima tabungan dapat dilaksanakan, akan tetapi karena telah memperoleh ijin dari Menteri Keuangan, No.S.624/MK.011/1984 tanggal 23 Juli 1984, maka BKK dapat menerima simpanan dari masyarakat dalam bentuk tabungan dan deposito.

Atas dasar pemberian ijin untuk menghimpun dana dari masyarakat, maka status BKK sebagai lembaga intermediasi, sehingga prosesnya dapat diuraikan sebagai berikut :



Kondisi yang demikian itu mengakibatkan BKK lebih dapat mengembangkan usahanya sehingga dapat bersaing dengan lembaga keuangan lain yang beroperasi di pedesaan.

7.2.c. Periode 1992 sampai sekarang

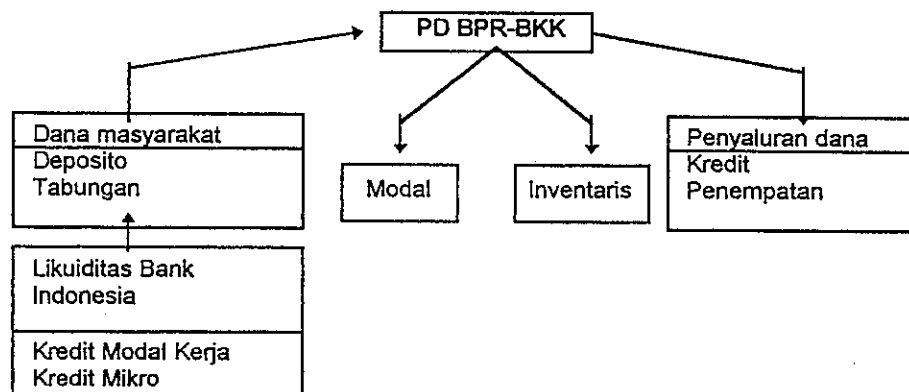
UU no.7 tahun 1992 tentang perbankan telah diundangkan, kemudian diadakan perubahan dengan UU no.10 tahun 1998, pada dasarnya sistim perbankan di Indonesia terdiri dari Bank Umum dan Bank Perkreditan, selanjutnya dalam pasal 58 UU no.7 tahun 1992 telah ditentukan adanya keharusan perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR, untuk pelaksanaannya Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah telah merubah Peraturan Daerah No.11 tahun 1981 menjadi Peraturan Daerah No.4 tahun 1995, dalam pasal 5 secara jelas mencantumkan fungsi BKK sebagai salah satu kelengkapan otonomi daerah di bidang keuangan/perbankan dengan tugas menjalankan usaha sebagai Bank Perkreditan Rakyat.

Tugas PD. BPR-BKK sebagaimana dicantumkan dalam pasal 7 Perda No.4 tahun 1995 antara lain :

1. Membantu menyediakan modal usaha bagi masyarakat golongan ekonomi lemah.

2. Memberikan pelayanan modal dengan cara mudah, murah dan mengarah dalam rangka mengembangkan kesempatan berusaha di daerah.
3. Meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat di pedesaan.
4. Menjadi salah satu sumber pendapatan di daerah.

Fungsi dan tugas PD BPR-BKK yang terpenting adalah melakukan usaha sebagai BPR dengan demikian fungsi sebagai lembaga intermediasi dapat diuraikan sebagai berikut :



Adapun fungsi sebagai alat kelengkapan otonomi daerah adalah sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah sendiri (PADS) dalam kurun waktu 5(lima) tahun, BKK dapat memberikan kontribusi PADS sebagai berikut :

Tabel 1
DEVIDEN YANG DIPEROLEH
PEMDA PROPINSI DATI I JAWA TENGAH
DARI PD BPR-BKK

(Rp.000)

NO	TAHUN	DEVIDEN
1	1993/1994	182.736
2	1994/1995	260.000
3	1995/1996	371.380
4	1996/1997	430.000
5	1997/1998	500.000

Dari data tersebut dapat dikemukakan bahwa rata-rata kenaikan setiap tahun sebesar 29,35%. Ini berarti fungsi sebagai alat kelengkapan otonomi daerah sudah terpenuhi.

B. PERUBAHAN BENTUK HUKUM BPR

1. KONSEP TENTANG PERUBAHAN BENTUK HUKUM

Untuk menentukan kedudukan suatu organ disebut sebagai badan hukum atau bukan, dapat pula dilihat dalam hubungannya dengan sumber hukum formal, bahwa telah dipenuhinya syarat yang diminta oleh undang-undang, hukum kebiasaan, yurisprudensi atau doktrin.

Ada kesatuan organisasi yang secara tegas dinyatakan dalam undang-undang sebagai badan hukum, namun ada yang tidak disebut secara terang-terangan, akan tetapi dapat disimpulkan dari realitas, sifat-sifat atau ciri-ciri yang ada pada organisasi tersebut. Ada juga yang kedudukan badan hukum itu ditentukan oleh yurisprudensi, seperti yayasan. Ali Rido mengemukakan bahwa, untuk menentukan kriteria sebagai badan hukum, doktrin memberikan syarat sebagai berikut :

1. adanya harta kekayaan yang terpisah;
2. mempunyai tujuan tertentu;
3. mempunyai kepentingan sendiri;
4. adanya organisasi yang teratur;

Dari beberapa unsur yang disyaratkan diatas, syarat lain yang dapat dijadikan kriteria sebagai badan hukum dapat pula dilihat dari :

a) Prosedur pendiriannya

Untuk mendirikan suatu badan hukum, selain dipenuhinya syarat-syarat yang diminta oleh hukum formil, mutlak diperlukan pengesahan dari pemerintah, seperti untuk mendirikan PT mutlak diperlukan pengesahan dari Menteri Kehakiman guna mendapatkan status badan hukum (pasal 7 ayat 6 UU No.1 Th.1995).

Sebaliknya, jika orang hendak mendirikan organisasi yang bukan badan hukum, maka syarat pengesahan dari pemerintah itu tidak diperlukan kendatipun terhadap syarat formil kadang kala diakui adanya keharusan untuk memenuhi selayaknya suatu badan hukum. Oleh karenanya bentuk organisasi/perkumpulan semacam ini banyak menjadikan polemik baik di kalangan ahli hukum, para praktisi hukum maupun kalangan pelaku bisnis.

b) Modal

Selain kriteria diatas, para sarjana banyak yang melihat kedudukan badan hukum dari sisi ada tidaknya harta kekayaan yang terpisah antara harta anggota organisasi dengan harta para anggota, karena syarat ini dianggap lebih utama bila dibandingkan dengan syarat

lainnya. Artinya jika suatu badan usaha itu berkedudukan sebagai badan hukum, maka disyaratkan adanya pemisahan harta kekayaan. Namun sebaliknya apakah setiap badan usaha yang memiliki harta kekayaan yang terpisah dengan sendirinya menyanggah status sebagai badan hukum. Tampaknya analogi ini tidak dapat begitu saja diterapkan terhadap bentuk Firma dan CV. Dikatakan oleh Pitlo, bahwa memang keterkaitan antara harta kekayaan yang terpisah dan badan hukum, terdapat perbedaan, akan tetapi hanyalah perbedaan yang gradasi saja.²⁸⁾

Untuk perubahan bentuk hukum terlebih dahulu akan diuraikan tentang pendirian perusahaan daerah dan faktor yang mempengaruhi perubahan bentuk hukum tersebut, sebagai berikut :

1) Pendirian Perusahaan Daerah

Khusus untuk pendirian perusahaan milik pemerintah daerah, telah ditentukan pendirian perusahaan dengan peraturan daerah sedangkan modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, oleh karena itu maka untuk mengetahui status kelembagaan dapat dilihat dari peraturan daerah setelah mendapat pengesahan dari Menteri Dalam Negeri, namun untuk perubahan hukum ada beberapa pertimbangan antara lain karena : **pertama**, fungsi perbankan dalam menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat dengan lebih memperhatikan pembiayaan sektor perekonomian nasional dengan prioritas kepada koperasi,

²⁸⁾ Pitlo ; dikutip dari Chaidir Ali ; op cit hal. 143

pengusaha kecil dan menengah serta kalangan lapisan masyarakat tanpa diskriminasi sehingga akan memperkuat struktur perekonomian nasional, kedua, bank perlu memberikan perhatian yang lebih besar dalam meningkatkan kinerja perekonomian di wilayah operasi tiap-tiap kantor²⁹⁾, disamping itu adanya peran yang strategis dalam menghimpun dan menyalurkan, maka industri perbankan yang paling banyak diatur oleh pemerintah³⁰⁾ berkaitan dengan pembiayaan sektor ekonomi dikandung maksud untuk perubahan sosial ini juga sering dipakai metafora “pertumbuhan atau perkembangan”.³¹⁾ Hamington mengemukakan bahwa untuk melaksanakan modernisasi dengan berhasil suatu sistem politik itu pertama-tama harus mampu untuk melakukan perubahan policy, yaitu untuk mewujudkan kehidupan sosial dan ekonomi dengan perombakan melalui tindakan keuangan³²⁾ antara lain berupa undang-undang atau kebijaksanaan lain.

2) Perubahan Bentuk Hukum

Perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR di Jawa Tengah, pada khususnya dari segi hukum melalui undang-undang no.7 tahun 1992, yang ditindaklanjuti dengan PP No. 71 tahun 1992, Surat Keputusan Menteri Keuangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri serta Instruksi Menteri Dalam Negeri, dimana dari ketentuan tersebut diharuskan bagi BKK untuk merubah bentuk

²⁹⁾ Penjelasan Undang-undang No.10 tahun 1998

³⁰⁾ Anwar Nasution : op cit. hal.14

³¹⁾ Satjipto Rahardjo, 1980 - 97 : Hukum dan Masyarakat, cet. ke 1 Penerbit Angkasa Bandung tahun 1980 hal.97

³²⁾ ibid hal.98

hukum menjadi BPR, sehingga faktor juridis menjadi pertimbangan yang utama, lain halnya dengan perubahan bentuk hukum dari CV menjadi PT. dilakukan melalui proses likuidasi, sedangkan dari segi ekonomi perubahan tersebut didasarkan perlunya untuk mengantisipasi perkembangan perusahaan dan dapat menarik modal dari pihak lain.

2. DASAR HUKUM

Undang-undang No.7 tahun 1992 menyebutkan didalam pasal 58 bahwa Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Lumbung Pith Nagari (LPN), Lembaga Perkreditan Desa (LPD), Badan Kredit Desa (BKD), Badan Kredit Kecamatan (BKK), Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK), Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), Bank Karya Produksi Desa (BKPD), dan / atau Lembaga-lembaga lainnya yang dipersamakan dengan itu diberikan status sebagai Bank Perkreditan Rakyat berdasarkan Undang-undang ini dengan memenuhi persyaratan tata cara yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah, dengan demikian yang harus diatur pemerintah adalah tentang jangka waktu dan persyaratan untuk menjadi BPR.

Peraturan Pemerintah No.71 tahun 1992 dalam pasal 19 ayat (2) memberikan batas 5 (lima) tahun sejak diundangkannya peraturan pemerintah ini sehingga akan selesai tgl. 31 Oktober 1997, sedangkan persyaratan menjadi BPR dalam Peraturan Pemerintah No.71 tahun 1992 tidak dicantumkan, hal tersebut dapat dijumpai dalam Surat Kesepakatan

Bersama (SKB) antara Dirjen PUOD Depdagri, Direktur Bank Indonesia dan Dirjen Lembaga Keuangan Menteri Keuangan tgl. 26 September 1994 mensyaratkan antara lain :

1. Modal setelah dikurangi kredit macet sebesar Rp. 50 juta.
2. Hasil usaha sejak tgl. 25 Maret 1992 s/d saat perjanjian pengukuhan sekurang-kurangnya 3(tiga) tahun terakhir tidak mengalami kerugian.
3. Kualifikasi direksi
4. Tempat usaha
5. Waktu kegiatan Usaha

Peraturan Menteri Dalam Negeri no.4 tahun 1993 dalam pasal 7 ayat (1) menetapkan modal disetor sekurang-kurangnya Rp.50 juta, dengan demikian modal merupakan persyaratan utama dalam pendirian BPR.

3. PERUBAHAN FUNGSI BKK MENJADI BPR

BKK yang didirikan dengan surat Gubernur Kepala Daerah Jawa Tengah pada tahun 1970 bukan merupakan badan hukum sedangkan kegiatan usahanya hanya dapat memberikan kredit, sedangkan sumber dananya dari modal dan tabungan wajib, sehingga periode tahun 1970 sampai dengan tahun 1984 BKK tidak dapat digolongkan lembaga intermediasi keuangan, namun dengan diperoleh ijin dari Menteri Keuangan pada tahun 1984 untuk menghimpun dana masyarakat dalam bentuk tabungan dan deposito, sementara itu dengan Perda No.11 tahun 1981 BKK telah ditetapkan statusnya sebagai badan usaha dan dengan diberlakukannya Perda No. 4 tahun 1995 telah ditegaskan sebagai perusahaan daerah,

maka BKK telah terjadi perubahan fungsi dari lembaga keuangan bukan bank menjadi lembaga intermediasi keuangan lebih-lebih dengan telah berubahnya BKK menjadi BPR maka fungsi penghimpun dan penyalur dana (pasal 10 UU No.7 Tahun 1992) telah memperoleh legitimasi.

4. TAHAPAN-TAHAPAN PERUBAHAN BENTUK HUKUM

Tahapan perubahan bentuk BKK menjadi BPR dilakukan melalui 2(dua) tahap yaitu pertama dengan diundangkannya UU no.7 tahun 1992 maka pemerintah propinsi daerah tingkat I Jawa Tengah telah mengajukan perubahan bentuk hukum dan ± 202 telah disetujui menjadi BPR, sedangkan tahap kedua sebanyak 308 BKK telah diajukan untuk memperoleh status pengukuhan ijin sebagai BPR, dengan terlebih dahulu harus memenuhi persyaratan sebagaimana ditetapkan oleh SKB Menteri Keuangan, Direktur Bank Indonesia, dan Dirjen PUOD Departemen Dalam Negeri yang hingga saat ini belum selesai, karena adanya birokrasi dalam pemberian ijin usaha, namun dengan Undang-undang no.10 tahun 1998 tentang perubahan undang-undang no.7 tahun 1992 ijin usaha cukup dari Bank Indonesia.

4.1. Tahap Perubahan Peraturan Daerah

Pemerintah Propinsi tingkat I Jawa Tengah melihat adanya kenyataan bahwa 308 BKK yang belum memperoleh pengukuhan ijin usaha sebagai BPR, disamping itu dikandung maksud agar BKK

tersebut tidak hanya diperuntukkan bagi masyarakat pedesaan tapi juga bakul ikan di TPI, sehingga Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah no.11 tahun 1981 diadakan perbaikan, secara yuridis dengan adanya undang-undang no.7 tahun 1992 tentang keharusan adanya perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR, dan Peraturan Pemerintah no.71 tahun 1992 serta Peraturan Menteri Dalam Negeri no.10 tahun 1993 tentang perusahaan daerah Bank Perkreditan Rakyat, maka bentuk kelembagaan BPR milik Pemerintah Daerah adalah berbentuk perusahaan daerah berdasarkan Undang-undang no.5 tahun 1962, hal tersebut sejalan dengan pasal 21 ayat (2) undang-undang no.7 tahun 1992.

Atas dasar kenyataan dan faktor yuridis, maka pada Perda no.11 tahun 1981 diubah dengan Perda no.4 tahun 1995 maka PD. BPR BKK merupakan Badan Hukum yang mandiri³³⁾, dengan fungsi sebagai salah satu alat kelengkapan otonomi daerah di bidang keuangan / perbankan (pasal 6), sedangkan kegiatan usahanya meliputi :

1. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa deposito berjangka, sertifikat deposito, Surat Berharga Pasar Uang, tabungan dan / atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.
2. Memberikan kredit dan melakukan perubahan khususnya terhadap pengusaha golongan ekonomi lemah.

³³⁾ Penjelasan Perda No.4 tahun 1995

3. Menempatkan dananya dalam bentuk sertifikat Bank Indonesia, deposito berjangka, sertifikat deposito, giro dan/atau tabungan pada Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah.
4. Menjalankan usaha perbankan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Khusus tentang modal merupakan kekayaan pemerintah daerah dan pemerintah daerah tk. II yang dipisahkan serta penyertaan dari Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah.

Nampaknya perubahan peraturan daerah telah mendapat pengarahan dari atasan yaitu Menteri Dalam Negeri, sehingga perubahan peraturan daerah lebih banyak ditentukan oleh faktor ekstern walaupun perkembangan ekonomi menjadi pertimbangan pula .

4.2. Tahap pemenuhan persyaratan

Persyaratan untuk pemenuhan bentuk hukum dan pengukuhan ijin usaha bagi BKK menjadi BPR sesuai dengan SKB tgl. 24 September 1994 meliputi 5(lima) masalah pokok yaitu :

4.2.1. Modal

Modal disetor setelah dikurangi kredit macet minimal sebesar Rp.50 juta, untuk memenuhi modal tersebut dalam pasal 9 ayat (2), Perda no.4 tahun 1995 menyebutkan antara lain :

- a. Pemerintah Daerah sebesar 50%
- b. Pemerintah Daerah Tk.II sebesar 30%
- c. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sebesar 15%

Pada kenyataannya pada waktu itu pemerintah propinsi daerah tk.I maupun Pemda Tk. II belum menganggarkan dalam APBD, sehingga BPD Jawa Tengah mengeluarkan dana talangan, sementara itu bagi BPD Jawa Tengah dengan adanya Surat Edaran dari Bank Indonesia no.25/II/BPPP tgl. 17 Nopember 1992 ditentukan bahwa untuk penyertaan modal hanya sebesar 15% dari modal disetor dan tidak boleh melebihi, dengan demikian persyaratan pemenuhan modal bagi BKK telah dapat dipenuhi.

4.2.2. Tiga tahun terakhir tidak pernah rugi

Hasil usaha sejak tanggal 25 Maret 1992 sampai dengan saat pengajuan permohonan pengukuhan ijin usaha sekurang-kurangnya 3(tiga) tahun terakhir tidak pernah mengalami kerugian, untuk itu peran Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sesuai dengan fungsinya sebagai pembina teknis BKK, mengadakan pembinaan agar BKK tidak mengalami kerugian.

Walaupun demikian masih terdapat 35 unit BKK yang selama 3(tiga) tahun terakhir pernah mengalami rugi, untuk itu sedang diadakan pembinaan secara intensif.

4.2.3. Kualifikasi Direksi

Untuk memenuhi ketentuan tentang kualifikasi direksi, pada mulanya petugas BKK ditangani oleh pegawai Pemerintah Daerah, oleh karena BKK sebagai lembaga keuangan yang mandiri tidak diperkenankan adanya jabatan rangkap, lebih-lebih pegawai yang masih berstatus sebagai pegawai negeri sipil untuk itu harus ditangani oleh pegawai BKK sendiri, untuk memenuhi hal tersebut pada mulanya disyaratkan berpendidikan minimal SLTA dan kemudian diadakan pendidikan dan latihan dari Badan Pembina BKK Tingkat I dengan tahapan pendidikan dasar, pendidikan lanjutan dan pendidikan management BKK serta diadakan pendidikan tambahan terutama komputer, khusus untuk calon pemimpin BKK terdapat persyaratan yaitu tidak pernah tercela /tercemar dalam bidang perbankan.

4.2.4. Tempat Usaha

Pada mulanya BKK menempati satu atap dengan Kantor Kecamatan, dalam perkembangan agar BKK sebagai lembaga keuangan yang mandiri Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah menyediakan anggaran untuk bantuan

kredit gedung kepada BKK, disamping BKK secara swadana dapat membangun gedungnya sendiri.

Khusus bagi BKK yang belum mampu memiliki gedung sendiri dan belum memperoleh fasilitas kredit gedung dapat melakukan kontrak sewa untuk kegiatan usahanya.

4.2.5. Waktu Kegiatan Usaha

BKK telah melaksanakan kegiatan usaha selama 6(enam) hari kerja dalam satu minggu, dilaksanakan mulai pukul 08.00-14.00, namun dalam perkembangannya waktu jam kerja disesuaikan dengan Bank Umum yaitu mulai pukul 08.00 - 16.00.

Khusus untuk pos pelayanan dibuka sesuai dengan hari pasaran daerah setempat.

4.3. Tahap penilaian

Bank Indonesia dalam fungsinya sebagai pembina dan pengawas Bank, dan memberikan pertimbangan pada Menteri Keuangan untuk ijin usaha BPR, telah mengadakan penilaian terhadap BKK, sesuai dengan ketentuan Surat Keputusan Bersama (SKB) tanggal 24 September 1994, hasil dari penilaian tersebut tidak semua BKK memenuhi syarat antara lain dari sisi :

4.3.1. Kualifikasi Direksi

Penilaian terhadap kualifikasi direksi meliputi aspek pengetahuan tentang perbankan, penguasaan terhadap potensi daerah dan rencana kerja disamping itu diatur pula tentang tingkat pendidikan formal, dari penilaian tersebut terdapat 3 (tiga) pimpinan BKK yang tidak memenuhi syarat.

4.3.2. Tiga tahun tidak pernah rugi

Penilaian terhadap kegiatan usaha BKK utamanya hasil usaha selama 3(tiga) tahun terakhir, hanya \pm 198 BKK yang dinyatakan memenuhi syarat, penialain tersebut didasarkan pada penilaian bank sehat yang dikenal dengan CAMEL (Capital, Assets Quality, Management, Earning assets dan Liability), pada waktu diadakan penilaian faktor kualitas Aktiva Produktif yang mempunyai nilai yang menentukan, dengan kualitas aktiva yang kurang baik memberikan indikator kredit bermasalah cukup banyak, sehingga pendapatan (earning asset) relatif kecil, disamping itu setiap Bank diwajibkan untuk menyusun PPPAP dengan semakin besarnya PPAP maka akan mengurangi modal.

4.3.3. Tempat Usaha

Penilaian terhadap tempat usaha dikandung maksud agar BKK dalam melakukan kegiatannya mandiri, terpisah dengan kegiatan Kantor Kecamatan, walaupun telah diijinkan pemilik gedung kantor BKK tidak merupakan asset, tetapi dapat juga dilakukan dengan sewa, namun pada kenyataannya \pm 38 BKK tidak memenuhi syarat.

4.4. Tahap pengajuan izin usaha

Permohonan untuk mendapat izin usaha dalam pasal 15 Surat Keputusan Menteri Keuangan No.221/KMK.017/1993 tanggal 26 Pebruari 1993 dipersyaratkan antara lain :

1. Dasar pendirian lembaga atau badan yang bersangkutan.
2. Anggaran Dasar/ Akta Pendirian yang telah disahkan untuk instansi yang berwenang sesuai dengan bentuk hukum yang dipilih;
3. Susunan organisasi
4. Neraca dan perhitungan laba/rugi per tanggal sebelum tanggal 25 Maret 1992 dan per tanggal terdekat dengan pengajuan permohonan izin usaha.
5. Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP)

Untuk memenuhi ketentuan pasal 2 ayat (1) PP No.71 tahun 1992 diperlukan pertimbangan Bank Indonesia, sedangkan yang

dimaksudkan dengan pertimbangan Bank Indonesia adalah rekomendasi tentang layak atau tidaknya BKK berubah statusnya menjadi BPR, oleh karena itu persyaratan administrasi sebagaimana ditetapkan oleh SK Menkeu NO.221/KMK.017/1993 tidak cukup jika tanpa diajukan oleh persyaratan rekomendasi Bank Indonesia.

C. BEBERAPA PERTIMBANGAN PERUBAHAN BENTUK HUKUM BKK MENJADI BPR

1. Segi Karakteristik BPR

Bila ditinjau dari sudut penyebutannya saja, yaitu Bank Perkreditan Rakyat, maka yang terbayang dalam pemikiran kita adalah suatu bank yang memberikan kredit pada rakyat, hal tersebut secara sederhana penyebutan ini telah menyatakan karakteristik BPR, yang tersimpul dari kata "Bank", "Perkreditan" dan "Rakyat", dari ketiga kata tersebut dapat diartikan bahwa BPR adalah Bank yang modalnya relatif sangat kecil yang dimiliki oleh warga negara Indonesia atau pemerintah, sedangkan dalam penghimpunan dananya hanya terbatas pada tabungan dan deposito, sementara itu kreditnya disalurkan kepada masyarakat kecil untuk menghindari pelepas uang.

Sekalipun dalam buku kepustakaan belum ditemukan penjelasan asal mula terjadinya penyebutan itu, namun penggunaan istilah BPR itu telah lazim digunakan dan bahkan kini telah muncul dalam UU No.7 tahun 1992 tentang Perbankan, pada umumnya sumber kepustakaan dalam

membahas bentuk institusi, BPR digolongkan sebagai lembaga keuangan intermediasi atau lembaga keuangan perbankan dengan karakteristik dapat menghimpun dana dalam bentuk tabungan dan deposito, memberikan kredit, disamping itu BPR dilarang untuk menerima simpanan giro dan ikut serta dalam lalu lintas pembayaran, ini mengandung arti BPR tidak dapat menciptakan uang giral, sehingga antara penghimpunan dana dan kredit terbatas pada daerah setempat secara teori tidak akan menambah inflasi, oleh karena karakter yang demikian itulah maka lokasi BPR hanya di tingkat kecamatan di daerah pedesaan.

- **Aspek kemudahan dalam perubahan**

Kelangsungan kegiatan usaha BKK menjadi BPR tidak terpengaruh pada pemegang saham akan tetapi perubahan tersebut ditentukan oleh hukum, kemudahan dalam perubahan ini karena BKK merupakan badan usaha milik Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah, disamping itu berdasarkan UU No.5 tahun 1974 pemerintah daerah dapat mendirikan perusahaan daerah dengan peraturan daerah, oleh karena BKK didirikan dengan Peraturan Daerah, maka perubahan peraturan daerah tentang BKK dapat dilakukan dengan mudah oleh pemerintah daerah tanpa harus melakukan melalui RUPS sebagaimana layaknya dalam suatu perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas, kemudahan dalam pengaturan dan aspek kepemilikan merupakan faktor yang sangat penting untuk perubahan.

- **Segi kegiatan usaha**

Usaha Bank Perkreditan Rakyat meliputi :

- a. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, berupa deposito berjangka, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.
- b. Memberikan kredit.
- c. Menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah.
- d. Menempatkan dananya dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI), Deposito Berjangka, Sertifikat Deposito dan/atau tabungan pada bank lain.

Bank Perkreditan Rakyat dilarang :

- a. Menerima simpanan berupa giro dan ikut serta dalam lalu lintas pembayaran.
- b. Melakukan kegiatan usaha dalam valuta asing.
- c. Melakukan penyertaan modal.
- d. Melakukan usaha perasuransian.
- e. Melakukan usaha lain di luar kegiatan usahanya sebagai dikemukakan diatas.

Dari aspek kegiatan usaha BPR tersebut nampaknya sangat jelas bidang ditangani sangat sederhana jika dibandingkan dengan bidang kegiatan yang dilakukan oleh bank umum.

- **Segi organisasi yang terspesialisasi**

Perusahaan yang berbentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) secara umum didirikan oleh pemerintah daerah dengan modal dari kekayaan daerah yang dipisahkan, sehingga pemerintah daerah sebagai pemegang saham tunggal, untuk mengurus perusahaan pemerintah daerah dapat mengangkat Direksi dan Dewan Pengawas, jadi dalam konstruksi BUMD terdapat pemisahan antara tugas kepemilikan dan tugas kepengurusan. Dalam hal tugas kepengurusan BUMD tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemegang saham, sehingga perlu dibentuk lembaga (organisasi) tersendiri yang terpisah dari kedudukan pemegang saham, dengan alasan tidak mungkin birokrasi bertindak pula sebagai businessman, oleh karena itu mereka mengangkat pengurus yang menjalankan perusahaan yang merupakan organ tersendiri.

- **Segi pertanggungjawaban**

Modal perusahaan daerah terdiri atas kekayaan daerah yang dipisahkan, maka tidak ada pembagian modal dalam saham-saham. Saham sebetulnya berarti suatu bagian tertentu dari modal perseroan, dan disini adalah merupakan bagian dari modal Perusahaan Daerah³⁴⁾. Adanya saham-saham ini dimungkinkan bagi Perusahaan Daerah adalah dalam hal sebagai berikut :

³⁴⁾ Sutantyo R. Hadikusuma, Suwanono : "Pengertian Pokok Hukum Perusahaan",
Bentuk-bentuk perusahaan yang berlaku di Indonesia, cet.3, tahun 1995. hal.117

- Modal Perusahaan Daerah terdiri atas kekayaan beberapa daerah yang masing-masing dipisahkan (pasal 7 ayat (2) sub b. UU No.5 Tahun 1962)
- Modal Perusahaan Daerah untuk sebagian terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan, sedangkan sebagian lainnya dapat dimiliki oleh pihak ketiga.

Pada saham-saham yang dikeluarkan oleh Perusahaan Daerah ini juga tercantum jumlah nominalnya, yang besarnya diatur di dalam pengaturan pendiriannya, juga tercantum nama siapa pemegangnya. Jadi saham-saham yang dikeluarkan oleh perusahaan daerah ini adalah merupakan saham atas nama dan setiap pemegangnya juga diberikan hak untuk bersuara, agar menarik dan memberi kesempatan kepada masyarakat lain, untuk memiliki saham-saham yang dikeluarkan oleh perusahaan daerah, maka jumlah nominal saham-saham yang dikeluarkannya ditetapkan sedemikian rupa, sedang saham prioritas disini yang berhak memiliki hanyalah pemerintah daerah.

Namun demikian terjadinya perusahaan daerah tidak selalu merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, dapat pula terjadi karena penyerahan Perusahaan Negara kepada daerah berdasarkan UU No.1 tahun 1957 dan UU Prp.19 tahun 1960³⁵⁾, oleh karena itu berkaitan dengan segi pertanggung jawaban, kiranya dalam perusahaan daerah yang tidak ada pembagian saham, maka pemerintah

³⁵⁾ *ibid.* hal.116

daerah bertanggung jawab sebatas kekayaan yang dipisahkan untuk modal perusahaan daerah.

2. Segi Juridis

Sejak Staatsblad tahun 1929 Nomor 357 tanggal 14 September 1929 tentang aturan-aturan mengenai Badan-Badan Kredit Desa dalam propinsi-propinsi di Jawa dan Madura di luar wilayah kotapraja-kotapraja tidak diberlakukan oleh UU No.7 tahun 1992, maka menurut UU No.7 tahun 1992 jenis bank terdiri dari Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat, sedangkan dalam pasal 58 UU No.7 tahun 1992 antara lain mengharuskan adanya perubahan status BKK menjadi Bank Perkreditan Rakyat, maka berdasarkan ketentuan dalam pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah No.71 tahun 1992 menyebutkan :

- (1) Lembaga atau badan yang didirikan sebelum berlakunya UU No.7 Tahun 1992, belum mendapat izin usaha sebagai BPR wajib mengajukan permohonan izin usaha sebagai BPR kepada Menteri Keuangan.
- (2) Selambat-lambatnya 5(lima) tahun sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini.
- (3) Bentuk hukum yang diperbolehkan antara lain :
 - Perusahaan Daerah;
 - Koperasi; atau
 - Perseroan Terbatas;

Dari ketentuan tersebut khusus bagi BKK yang didirikan sebelum UU No.7 tahun 1992 harus mengajukan permohonan izin usaha selambat-lambatnya 5(lima) tahun, walaupun demikian masih diperlukan lagi persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam SKB tanggal 24 September 1994.

3. Segi Ekonomi

Salah satu pertimbangan ekonomi tentang pemilihan bentuk Perusahaan Daerah, tidak terlepas dari atribut perusahaan daerah yang didirikan oleh pemerintah daerah dengan modal yang berasal dari kekayaan yang dipisahkan, dengan tanggung jawab pada pemerintah daerah, karakter tersebut dinilai dari segi ekonomis dapat memberikan nilai lebih dibandingkan dengan bentuk yang lain.

Perusahaan daerah dimungkinkan pula menghimpun dana dari pihak ketiga, lebih mudah dilakukan karena kepercayaan masyarakat cukup besar, sehingga tidak mengganggu eksistensi perusahaan, sedangkan dengan perolehan dana tersebut maka produktivitas usaha akan semakin besar, sehingga keuntungan menjadi semakin meningkat, apalagi dari segi tanggung jawab pemegang saham dari pemerintah daerah, dapat menghindarkan resiko-resiko materil yang lebih besar, yaitu tidak sampai mengganggu harta kekayaan pribadi.

Demikian juga BKK sebagai badan hukum yang berbentuk perusahaan daerah sebagai subyek yang mandiri, yang mampu melakukan perbuatan hukum sendiri tanpa terpengaruh oleh pergantian pemegang saham maupun pergantian direksi, oleh sebab itu berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 Tahun 1982 perusahaan daerah dapat melakukan kerja sama tanpa mengubah status badan hukum perusahaan daerah, sehingga dapat memenuhi kepentingan kedua belah pihak, dengan kerja sama tersebut dapat dihimpun dana yang lebih besar serta dapat memberikan akses kepada bidang usaha lain yang memiliki segmen pasar lebih kuat.

Dari uraian tersebut ditinjau dari aspek ekonomi, perusahaan daerah sebagai institusi bisnis merupakan salah satu alternatif pilihan sebagai financial institutions yang mendatangkan keuntungan finansial dengan resiko yang relatif kecil.

4. Segi Praktis

Peninjauan terhadap pertimbangan praktis ini dilihat dari praktik-praktik yang ada di masyarakat, diantaranya dari kelaziman pemerintah daerah dalam memilih bentuk badan usaha, penilaian pemerintah daerah terhadap bentuk hukum perusahaan daerah sebagai institusi bisnis, pemilikan sebagai perusahaan daerah cukup dilakukan oleh Pemerintah Daerah atas kuasa UU No.5 tahun 1962 (pasal 4 ayat(1)), sejak saat pendiriannya mendapat pengesahan dari instansi atasan, maka perusahaan daerah berkedudukan sebagai badan hukum, sedangkan

kalau ditinjau dari UU No.5 Tahun 1974 disitu terlihat adanya justifiactie (dasar pembenaran)³⁶⁾ bagi pemerintah daerah untuk melakukan kegiatan ekonomi.

Didalam UU No. 5 tahun 1962 tidak diatur tentang keharusan untuk mengadakan pengumuman bagi perusahaan daerah sebagai suatu badan hukum, sebetulnya hal ini perlu dilakukan karena perusahaan daerah menjalankan perusahaan, maka kewajiban untuk mengadakan penyusunan neraca dan perhitungan laba rugi.

Perusahaan daerah sebagai institusi bisnis pada waktu ini masyarakat mempercayai karena tidak ada perusahaan milik pemerintah daerah yang mengalami kesulitan, namun sejauh ini masyarakat belum memahami bentuk perusahaan daerah sebagai badan hukum dengan segala konstruksi dari sifat hukum perusahaan daerah, nampaknya masyarakat hanya menilai dari sudut bonafiditasnya.

D. PERUBAHAN BENTUK HUKUM LEMBAGA KEUANGAN INTERMEDIASI BKK JEPON KABUPATEN DAERAH TINGKAT II BLORA

1. Potensi Daerah

Jepun adalah sebuah kecamatan terdiri dari 24 desa dan 1 kelurahan terletak ± 10 km sebelah timur kota Blora, luasnya mencapai ± 10.772, 427 ha yang terdiri dari tanah sawah 10.772, 427 ha yang terdiri dari tanah sawah 2.556,878 ha, tanah kering 3.848,622 ha,

³⁶⁾ ibid hal.123

tanah hutan 4.075,453 ha tanah perkebunan swasta 16,000 tanah lainnya 265.474 ha, jumlah penduduk tahun 1997, 56.285 juta, dengan struktur penduduk sebagai petani sebesar 24,285 jiwa atau 43,15%, mata pencaharian penduduk dapat dikemukakan :

Tabel 2
Struktur Penduduk Kecamatan Jepon
Kabupaten Dati II Blora

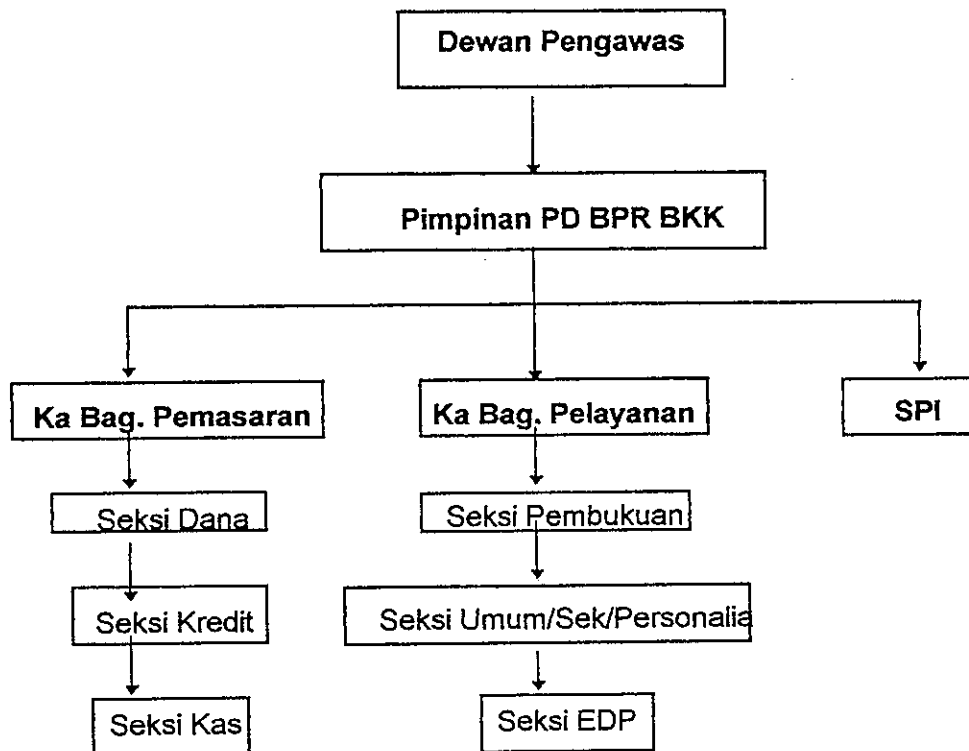
No	Keterangan	1993	1994	1995	1996	1997
1.	Petani	19.295	22.839	21.098	21.664	24.285
2.	Pengusaha sedang/besar	4	4	4	4	4
3.	Pengrajin/ industri kecil	33	33	33	33	33
4.	Buruh tani	4.171	3.022	3.187	3.504	3.834
5.	Buruh bangunan	675	685	579	782	825
6.	Buruh industri	325	325	325	325	325
7.	Pedagang	13.569	14.625	15.198	15.518	16.181
8.	Pedagang kota	200	200	200	200	200

Dari tabel tersebut diatas dapat dikemukakan mata pencaharian penduduk terbesar adalah petani dan sebagai pedagang, akan tetapi jumlah pedagang selama 5 (lima) tahun terakhir mengalami pertumbuhan rata-rata 3,85% per tahun, hal tersebut disebabkan bergesernya pandangan masyarakat terhadap petani itu sendiri, sifat dari petani yang ajek dan penghasilannya yang relatif kecil, sedangkan sebagai pedagang karena faktor mobilitas dan pengaruh daerah perbatasan dengan Jawa Timur dan terbukanya daerah yang terpencil sehingga kemungkinan menjadikan interaksi dan perdagangan di daerah tersebut semakin cepat.

2. Organisasi dan Management

Pada mulanya PD. BPR BKK Jepon adalah BKK yang didirikan oleh pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah dengan modal awal sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) dalam perkembangan usahanya BKK Jepon sangat menonjol dan berkembang dengan baik, hal tersebut disebabkan disamping karena potensi daerah yang mendukung, juga sangat tergantung pada sumber daya manusia serta organisasi, untuk itu dapat dijelaskan sebagai berikut :

2.1. Struktur Organisasi



Sesuai dengan Perda No.4 Tahun 1995 ada 2 organ yang penting yaitu Dewan Pengawas sekurang-kurangnya 2(dua) orang dan sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang, anggota Dewan pengawas diangkat dan dikonsultasikan oleh Bupati/Walikota Kepala Daerah setelah mendapat

persetujuan Gubernur Kepala Daerah, masa jabatan 3(tiga tahun dan mempunyai wewenang pengawasan terhadap norma kegiatan pelaksanaan tugas PD BPR BKK.

Khusus untuk direksi diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/ Walikota/Walikota Kepala Daerah atas nama Gubernur Kepala Daerah atas usul RUPS untuk masa jabatan 4(empat) tahun dan dapat diangkat kembali.

2.2. Management

Pimpinan PD BPR BKK pada saat ini adalah sdr. Multachada yang telah bekerja di BKK sejak tahun 1976, mulai dari pesuruh, petugas administrasi dan sejak tahun 1994-1998 menjadi pimpinan, hal yang sangat menonjol antara lain pengalaman bekerja sejak awal hingga saat ini di lingkungan BKK Jepon, dari pengalaman tersebut yang telah menghasilkan skill dan ditunjang melalui pendidikan dan latihan yang diselenggarakan oleh BKK, yang bersangkutan mempunyai kemampuan sebagai pemimpin BKK, secara intern dapat mengkoordinir dan memberikan motivasi kepada seluruh jajarannya, agar mengetahui misi dan visi BKK dan menanamkan rasa memiliki, disamping itu dari faktor ekstern sdr. Multachada diterima oleh masyarakat, sehingga sangat membantu tugasnya dan menunjang perkembangan BKK Jepon.

3. Hasil Usaha

Selama 5 (lima) tahun terakhir BKK Jepon telah berhasil dalam mengembangkan usahanya, hal ini tercermin dalam Neraca dan perhitungan Rugi-Laba sebagai berikut :

Tabel 3
PD BPR BKK Jepon
(Neraca per 31 Desember 1993 s/d 1997)

(Rp.000)

No		1993	1994	1995	1996	1997
	AKTIVA					
1.	Kas	12.329	33.472	32.272	71.317	63.830
2.	ABA	326.025	234.903	436.005	449.319	252.848
3.	Kredit	836.333	1.362.793	1.592.470	2.198.618	2.624.672
4.	PH	(37.910)	(49.910)	(61.910)	(70.182)	(80.986)
5.	Inventaris	44.710	44.285	42.557	82.099	94.040
6.	Rupa-rupa	0	16.931	21.260	47.040	58.692
	JUMLAH	1.181.487	1.642.474	2.062.654	2.778.211	3.013.096
	PASIVA					
1.	Kewajiban	0	388	0	571	542
2.	Tabungan	614.963	1.018.773	1.397.927	1.978.099	2.186.995
3.	ABP	200.000	200.000	200.992	297.964	245.031
4.	Pinjaman	10.300	7.600	4.200	1.800	300
5.	Rupa-rupa	11.972	19.640	41.336	37.066	67.329
6.	Modal	214.488	214.488	214.488	214.488	214.488
7.	Cad. Umum	70.342	92.655	124.557	164.134	206.179
8.	Laba	59.422	88.930	79.154	84.089	92.232
	JUMLAH	1.181.487	1.642.474	2.062.654	2.778.211	3.013.096

Tabel 4
PD BPR BKK JEPON
(Perhitungan Rugi - Laba Tahun 1993 s/d 1997)

(Rp. 000)

No		1993	1994	1995	1996	1997
1.	Pendapatan	333.483	502.288	566.073	661.580	842.195
2.	Biaya	274.061	413.358	465.496	553.953	717.914
3.	Pajak	0	0	21.423	23.538	27.028
4.	Laba	59.422	88.930	79.154	84.089	92.232

3.1. Pertumbuhan

3.1.1. Aktiva/Kekayaan

Selama 5 (lima) tahun terakhir terdapat peningkatan Rp. 1.831.609 ribu atau 155,03% yang berarti tiap tahun rata-rata tumbuh sebesar 38,75%.

3.1.2. Penghimpunan Dana Masyarakat

Dana masyarakat dalam 5(lima) tahun terakhir meningkat sebesar Rp. 1.572.032 ribu atau 255,63% yang berarti setiap tahun tumbuh rata-rata 63,90%. Kondisi menunjukkan bahwa kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada PD. BPR-BKK Jepon cukup tinggi.

3.1.3. Penyaluran Kredit

PD BPR-BKK Jepon dalam memberikan bantuan fasilitas kredit kepada masyarakat kecil untuk periode 5(lima) tahun terakhir meningkat sebesar Rp. 1.788.339 ribu atau 213,83% yang berarti rata-rata tiap tahun tumbuh sebesar 53,46%.

Keberhasilan atau tumbuhnya pemberian kredit ini karena keberhasilan di dalam menghimpun dana masyarakat, sehingga dana yang ada dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin.

3.1.4. Pertumbuhan Hasil Usaha

Pertumbuhan modal ini sejalan dengan tumbuhnya hasil usaha yang diperoleh, semakin besar hasil usaha yang diperoleh maka pemupukan modal akan semakin besar pula.

Dalam 5(lima) tahun terakhir modal yang dimiliki PD BPR BKK Jepon terdapat peningkatan sebesar Rp. 168.647 ribu atau 48,98% yang berarti tiap tahun rata-rata dapat tumbuh sebesar 12,24%.

3.2. Likuiditas

3.2.1. Cash Ratio

Cash ratio disini adalah perbandingan antara alat likuid (Kas dan Antar Bank Aktiva) dibanding dengan Hutang Lancar (Kewajiban segera dan simpan pihak ketiga)

Dalam 5(lima) tahun terakhir PD BPR BKK Jepon cash ratio yang ada tumbuh dari 55,02 pada tahun 1993 menjadi 14,47%, pada th. 1997 kondisi ini menandakan bahwa dana yang menganggur (idle funds) dari PD BPR-BKK Jepon dapat diadakan penekanan yang efektif karena ketentuan minimal yang diatur oleh Bank Indonesia minimal sebesar 2,5%

3.2.2. Loan to Deposit Ratio

Loan to Deposit Ratio disini adalah perbandingan antara kredit yang diberikan dengan dana yang diterima (simpanan pihak ketiga, pinjaman yang diterima, modal pinjaman serta modal inti).

Dalam 5(lima) tahun terakhir LDR pada PD BPR BKK Jepon sebesar 88,99% pada tahun 1993 menjadi 90,53% pada tahun 1997. Hal ini mencerminkan bahwa LDR yang ada benar-benar mendapatkan perhatian yang serius, karena LDR yang ditentukan oleh Bank Indonesia adalah antar 70% s/d 110%.

3.3. Rentabilitas

3.3.1. Return On Asset

Kemampuan bank dalam menghasilkan laba dapat diukur dengan ROA yaitu perbandingan antara laba yang diperoleh dengan aktiva/kekayaan yang dimiliki.

Dalam 5(lima) tahun terakhir ini, ROA dari PD BPR BKK Jepon adalah sebesar 5,02% pada tahun 1993 dan 3,06% pada tahun 1997, menurunnya ROA ini sebagai akibat dari krisis ekonomi yang dimulai sejak awal Juli 1997.

3.3.2. BOPO (Biaya Operasional Dibandingkan dengan Pendapatan Operasional)

Ratio BOPO ini adalah perbandingan antara biaya operasional dengan pendapatan operasional suatu bank.

Dalam 5(lima) tahun terakhir BOPO PD BPR BKK Jepon adalah 82,18% pada tahun 1993 dan 85,24% pada tahun 1997, meningkatnya ratio BOPO ini sebagai akibat sejak krisis ekonomi biaya dana (cost of fund) terutama suku bunga deposito meningkat cukup tinggi.

4. Keikutsertaan peran wanita

Atas dasar catatan jumlah penduduk di Kantor Kecamatan Jepon, Kabupaten Dati II Blora pada tahun 1997 jumlah penduduk sebesar 56.185 orang dengan komposisi laki-laki sebanyak 27.641 orang, sedangkan wanita sebanyak 28.544 orang, dengan demikian jumlah penduduk wanita lebih banyak daripada jumlah penduduk laki-laki, hal tersebut sangat berpengaruh pula dengan keikutsertaan wanita sebagai nasabah kredit atau penabung dapat diuraikan sebagai berikut :

Tabel 5
Komposisi jumlah penduduk dan nasabah kredit
BPR BKK Jepon

Keterangan	1993	1994	1995	1996	1997
<u>Jumlah Penduduk</u>	54.310	54.754	55.758	56.183	56.185
• Laki-laki	26.355	26.602	27.279	27.594	27.641
• Wanita	27.955	28.152	28.479	28.589	28.544
<u>Nasabah Kredit</u>					
• Laki-laki	2.093	2.37	2.147	2.437	2.262
• Wanita	2.168	2.763	2.519	2.385	2.434
<u>Nasabah penabung</u>					
• Laki-laki	2.982	2.980	2.635	2.897	3.016
• Wanita	3.183	3.197	2.930	2.683	2.876

*) sumber dari PD BPR BKK Jepon

Dari tabel tersebut diatas nampak peran wanita sebagai nasabah kredit mampu sebagai penabung cukup besar, dalam wawancara kami dengan beberapa kelompok wanita, maupun petugas PD BPR BKK jepon dapat diketahui bahwa keikutsertaan peran wanita dalam kegiatan ekonomi keluarga antara lain disebabkan untuk menambah pendapatan ekonomi keluarga, memanfaatkan waktu pasca tanam dan pasca panen, memanfaatkan ketrampilan yang dimiliki serta untuk meningkatkan dan mengembangkan usaha, namun masih ada sifat yang unik bagi seorang wanita utamanya wanita Jawa antara lain wanita juga sebagai soko guru ekonomi keluarga, seluruh penghasilan yang diterima untuk kepentingan keluarga. Oleh karena itu dalam sifat menabung wanita lebih teliti dan hati-hati, sehingga keputusan untuk menabung pada bank lebih banyak ditentukan oleh wanita daripada bapak sebagai kepala keluarga.

Menabung merupakan budaya yang telah dimiliki oleh masyarakat, kalau dahulu menabung dalam bentuk natura (beras, padi palawija) namun dengan telah dibukanya rel-rel kereta api dari Semarang ke vorstenlanden sedang dipasang, kapitalisme masuk daerah kejawaan dan Mangkunegara mulai melepas sistim apanage dengan menyewakan tanah-tanah Kerajaan pada perkebunan, dan ekonomi uang sedang mengubah masyarakat pedesaan³⁷⁾ sehingga pola menabung dari masyarakat yang dahulu berbentuk natura telah berubah dalam bentuk uang, walaupun masih disimpan dibawah bantal, untuk itulah dengan dibentuknya Lembaga Keuangan di pedesaan telah dapat memenuhi keinginan masyarakat untuk menabung sehingga menghilangkan

³⁷⁾ Kuntowijaya : "Budaya dan Masyarakat" ; cet. I tahun 1987 hal.9

mitos masyarakat yang tidak gemar menabung karena pendapatannya sangat kecil ³⁸⁾ .

Keikutsertaan peran wanita dalam kegiatan usaha tidak hanya terdapat di BPR BKK Jepon, dalam penelitian yang dilakukan pada tahun 1989 pada seluruh BKK di Jawa Tengah mencapai 55%, keikutsertaan wanita dilukiskan oleh Sharon L. Holt dengan kalimat yang indah "*Women's dominant role in household and child care decisions may affect their demand for loans and savings behavior. Women may save for (or invest their profits in) children's education or emergencies such as family illnesses.*"³⁹⁾

³⁸⁾ Margarette S. Robinson : "The Role of Savings in Local Financial Markets ": The Indonesian Experience, Gemini Working Paper No.22, tahun 1992, hal. 2

³⁹⁾ Sharon L. Holt : "Women in BPD and Unit Desa Financial Services Programs": Lesson from Two Impact Studies in Indonesia, Gemini Technical Report no.19, 1961, hal.5

BAB III

ANALISIS HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN PERUBAHAN BENTUK HUKUM BADAN KREDIT KECAMATAN MENJADI BANK PERKREDITAN MENURUT UNDANG-UNDANG NO.7 TAHUN 1992 DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEGIATAN USAHA

A. HASIL PENELITIAN

Ketentuan-Ketentuan dan Praktek Perubahan Bentuk Hukum Badan Kredit Kecamatan menjadi Bank Perkreditan Rakyat

Pada umumnya penelitian hukum normatif menyajikan hasil penelitian deskriptif, demikian juga dengan penelitian ini yang termasuk jenis penelitian normatif tentunya data yang dipergunakan adalah data primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat⁴⁰⁾ disamping itu dipergunakan data sekunder yang dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang penelitian, secara umum KUHD merupakan sumber hukum yang utama bagi bentuk badan usaha, selain itu masih dimungkinkan KUH Perdata dijadikan sebagai landasan aturan jika KUHD tidak mengatur, tetapi tidak demikian halnya dengan Badan Kredit Kecamatan, suatu badan usaha yang bergerak di bidang jasa dan lalu lintas pembayaran yang tidak diatur dalam KUHD tetapi diatur dalam Peraturan Daerah, oleh karena berlakunya UU No.7 Tahun 1992 diharuskan untuk merubah bentuk hukum menjadi BPR, untuk mengetahui ketentuan-ketentuan yang mengatur perubahan bentuk hukum

⁴⁰⁾ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji : Penelitian Hukum Normatif , Suatu tinjauan singkat, cet. ke 4 th. 1995 hal.13

tersebut, sehingga diperoleh penjelasan yang lebih sistematis mengenai ketentuan-ketentuan perubahan bentuk hukum yang terdapat dalam UU No.7 Tahun 1992 beserta peraturan pelaksanaannya, berikut disajikan inventarisasi ketentuan-ketentuan tersebut sebagai berikut :

1. TATA URUTAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, Ketetapan tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia, maka bentuk-bentuk peraturan perundangan Republik Indonesia menurut UUD 1945 ialah :

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti :
 - Peraturan Menteri;
 - Instruksi Menteri;
 - dan lain-lainnya.

Sifat penyebutan tata urutan peraturan perundangan dalam TAP MPRS XX/MPRS/1966 tersebut adalah hirarkis yang mengandung arti

bahwa peraturan perundangan yang disebutkan lebih dahulu tingkatnya lebih tinggi dari pada peraturan perundangan yang disebutkan kemudian, dengan konsekuensi bahwa peraturan perundangan yang tingkatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang tingkatannya lebih tinggi disamping itu sifatnya enunsiatif ialah bahwa disamping bentuk-bentuk peraturan perundangan yang telah disebutkan itu masih pula dapat dikeluarkan bentuk-bentuk peraturan perundangan yang lain terutama yang merupakan peraturan pelaksanaan⁴¹⁾

Dardji Darmodihardjo dan **Sidarta**⁴²⁾ mengulas tata urutan perundang-undangan didasarkan pada teori *Hans Kelsen*, *Nawiasky* dan pendapat dari **A. Hamid Atammimi** dan **Maria Farida Indrati** sebagai berikut :

Menurut *Stufentheorie* dari *Hans Kelsen*, setiap norma itu mendasarkan validitasnya dari norma lain yang lebih tinggi, hingga sampai pada norma dasar tertinggi, yaitu *Grundnorm*. Sebagai norma yang tertinggi, *Grundnorm* tersebut harus diterima secara aksiomatis (kenyataan yang diterima sebagai kebenaran tanpa perlu pembuktian lebih lanjut).

Teori *Kelsen* ini sesungguhnya masih bersifat umum karena tidak ditujukan khusus kepada norma hukum. Artinya, norma apapun (agama, kesusilaan, sopan santun, dan hukum) mengalami lapisan-lapisan dari yang terendah sampai yang tertinggi. Teori jenjang dari

⁴¹⁾ Soehino : "Hukum Tata Negara" Teknik perundang-undangan. Cet. ke II th. 1996, hal-8.

⁴²⁾ Dardji Darmodihardjo : Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia, Cet. II, Edisi Revisi, 1996, hal, 218-221

Kelsen ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh muridnya, **Hans Nawiasky**, dengan teorinya *Die Stufenordnung der Rechtsnormen* atau *Die Lehre von dem Stufenaufbau der Rechtsordnung*. Berbeda dengan **Kelsen**, teori **Nawiasky** lebih bersifat khusus, karena ia sudah menerapkannya terhadap norma hukum sebagai aturan-aturan yang dikeluarkan oleh negara.

Nawiasky membagi norma hukum dalam empat kelompok norma, yaitu : (1) *Staatsfundamentalnorm*, (2) *Staatsgrundgesetze*, (3) *Formelle Gesetze*, dan (4) *Verordnungen dan Autonome Satzungen*. Ia sengaja menggunakan istilah *Staatsfundamentalnorm*, bukan *Grundnorm* atau *Staatsgrundnorm*, untuk menyebutkan norma yang tertinggi itu. Pertimbangannya, norma hukum dasar dari suatu negara mungkin saja diubah, sedangkan norma tertinggi *Grundnorm* pada hakikatnya tidak mudah berubah-ubah.

Staatsfundamentalnorm adalah norma dasar negara, yakni sebagai norma tertinggi, sementara **Staatsgrundgesetze** merupakan aturan-aturan dasar (pokok) negara. Biasanya, aturan-aturan dasar negara ini apabila dituangkan dalam suatu dokumen negara disebut dengan undang-undang dasar atau **Verfassung**, dan apabila dituangkan dalam beberapa dokumen akan disebut sebagai aturan dasar atau **Grundgesetze**. Aturan dasar negara antara lain menentukan tata cara membentuk peraturan perundang-

undangan lainnya yang mengikat umum, sifatnya masih merupakan aturan-aturan pokok, dan belum mengandung suatu sanksi, dan sifatnya masih umum. **Formelle Gesetze** atau undang-undang(formal), yang biasanya sudah dapat dilekatkan ketentuan memaksa, baik berupa paksaan pelaksanaan (*Vollstreckungszwang*) maupun berupa hukuman (*Strafe*). Memang baru pada sistem undang-undang inilah kita memperoleh suatu tata norma hukum yang mengikat (*verbindlich*) secara nyata. terakhir adalah *Verordnungen* dan *Autonome Satzungen* atau peraturan pelaksanaan dan peraturan-peraturan otonom. Dalam hal ini merupakan peraturan-peraturan yang sifatnya delegasian atau atribusian. Hans Nawiasky mengemukakan lebih lanjut bahwa yang disebut sebagai peraturan-peraturan perundang-undangan dalam suatu negara adalah (*Formelle Gesetze* dan semua peraturan pelaksanaannya).

A. Hamid Attamimi dalam disertasinya (1990) dengan mengutip **Nawiasky** dan **Carl Schmitt** menjelaskan bahwa isi **Staatsfundamentalnorm** adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*Staatverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu **Staatsfundamentalnorm** ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar, sedangkan konstitusi, menurut **Carl Schmitt** merupakan keputusan atau

konsensus bersama tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik (*eine Gesamttentscheidung Uber Art und Form einer Politischen Einheit*), yang disepakati oleh suatu bangsa.

Staatsfundamentalnorm ini masih bersifat abstrak. Di bawahnya terdapat *Staatgrundgesetze*, yaitu aturan dasar negara yang biasanya berupa undang-undang dasar (*Verfassung*) atau konstitusi. Sifat aturan dalam undang-undang dasar tersebut juga masih abstrak, walaupun lebih konkret dibanding *Staatsfundamentalnorm*. Jenis norma hukum yang lebih rendah lagi adalah *Formelle Gesetze* karena dilengkapi ketentuan mengenai sanksi-sanksi bagi pelanggarnya. Jenis terakhir adalah *Verordnungen* dan *Autonome Satzungen* berupa peraturan pelaksanaan atau peraturan otonomi yang bersifat konkret.

Menurut *A. Hamid S. Attamimi*, yang dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan hanyalah undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang sampai dengan keputusan KDH Tingkat II. UUD 1945 (Batang Tubuhnya) bukanlah peraturan perundang-undangan karena ia dibentuk oleh badan yang membentuk negara ini (PPKI). Demikian pula, halnya dengan Ketetapan MPR sebagai produk hukum lembaga tertinggi negara, sehingga seharusnya kedua dimasukkan sebagai aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetze* menurut teori *Nawiasky*).

Seperti disinggung di depan, materi Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 ini banyak mengandung kekurangan, terutama jika ditinjau dari sudut ilmu perundang-undangan. Hal ini bukan tidak disadari oleh MPR, mengingat dalam Ketetapan MPR No.V/MP/1973 dan Ketetapan MPR No.IX/MPR/1978, telah ada amanat untuk menyempurnakan Ketetapan MPRS NO.XX/MPRS/1966 itu.

Ada tujuh catatan yang diberikan oleh Maria Farida Indrati, yang pendapatnya juga sejalan dengan pemikiran A. Hamid S. Attamimi. Pertama, istilah tata urutan sebaiknya diganti dengan tata susunan. Istilah pertama tidak mencerminkan suatu tingkatan atau jenjang (hierarkhi) dari peraturan perundang-undangan yang mengandung fungsi, materi, dan jenis yang berbeda. Kedua, istilah bentuk peraturan perundang-undangan, yang sebaiknya diganti dengan jenis. Kata bentuk di sini lebih menunjuk pada ciri-ciri lahiriah, sedangkan jenis berarti macam peraturan perundang-undangan tersebut. Ketiga, istilah perundang-undangan seharusnya diganti dengan undang-undang, mengingat kata dasarnya adalah undang-undang. Keempat, di dalam ketetapan tersebut disebutkan keputusan presiden yang *einmahlig* (berlaku sekali saja), sedangkan keputusan yang bersifat mengatur dan berlaku terus menerus tidak disebut dalam ketetapan itu. Kelima, peraturan menteri sebaiknya diganti dengan keputusan menteri. Keenam,

instruksi menteri tidak tepat dimasukkan ke dalam susunan peraturan perundang-undangan karena instruksi bersifat konkret, dan merupakan perintah dari atasan kepada bawahan, padahal peraturan perundang-undangan itu bersifat umum, untuk jangka waktu lama, dan berlaku di semua tempat di wilayah negara.

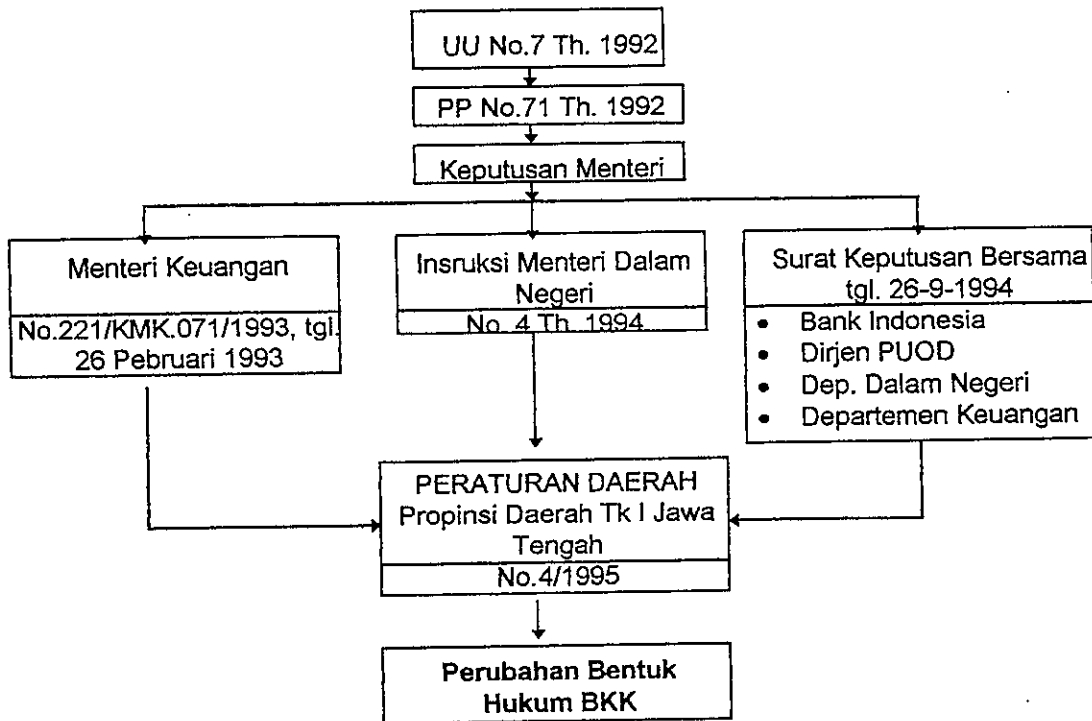
Ketujuh, perkataan dan lain-lain adalah tidak benar, karena dapat diartikan secara luas.

Agar penjelasan tersebut dapat dimengerti maka sebagai bahan perbandingan untuk mengetahui tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikemukakan pula pendapat dari Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji⁴³⁾ menguraikan bahwa produk-produk legislatif yang mencakup perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, perundang-undangan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah sebagai berikut :

⁴³⁾ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *op cit*, hal. 34

1. Grundnormen	Panca sila				
		Pemb UUD 1945			
2. Staatsgrunde setzes			Batang UUD		
				TAP MPR	
3. Formelle Gesetzes				UU	
4. Verordnungen /Autonome Satzungen					PP
					KEP PRES
					KEP MENT
					KEP DATI I
					KEP DATI II
	Norma dasar	Peraturan-peraturan Dasar			← Tk. Pusat → ← Tk. Daerah → ← Peraturan-peraturan Undang-undang →

Untuk keperluan analisis hasil penelitian, tata urutan peraturan perundang-undangan dalam perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR dapat dikemukakan sebagai berikut :



Dari bagan tersebut maka tata urutan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR telah sesuai dengan TAP MPRS NO.XX/MPRS/1966

2. SUBSTANSI

Substansi atau materi peraturan perundang-undangan, akan diketahui dengan cara mengadakan identifikasi terlebih dahulu terhadap kaidah-kaidah hukum yang dirumuskan didalam perundang-undangan tertentu⁴⁴⁾ , untuk itu secara rinci dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Pasal 58 UU No. 7 tahun 1992

Menyebutkan antara lain bahwa BKK dan/atau lembaga-lembaga lainnya yang dipersamakan dengan itu diberikan status sebagai Bank Perkreditan Rakyat berdasarkan undang-undang ini dengan memenuhi persyaratan tata cara yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan ada 2(dua) hal pokok yaitu :

1. BKK dapat diberikan statusnya menjadi BPR jika memenuhi persyaratan.
2. Tata cara untuk perubahan status BKK menjadi BPR ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Untuk pelaksanaan perubahan status BKK menjadi BPR telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 1992, dalam Bab V menggunakan istilah pengukuhan menjadi BPR, sedangkan pasal

⁴⁴⁾ Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji : *op.cit* hal.15

19 ayat (2) dan ayat (3) ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi bagi BKK yaitu :

1. BKK wajib mengajukan pemenuhan izin usaha sebagai BPR selambat-lambatnya 5(lima) tahun sejak berlakunya Peraturan Pemerintah.
 2. Bentuk hukum BPR ditentukan salah satu dari :
 - a. Perusahaan Daerah
 - b. Koperasi; atau
 - c. Perusahaan terbatas
 3. Modalnya ditetapkan sebesar Rp. 50 juta (pasal 3)
2. BKK sebagai lembaga keuangan di pedesaan yang didirikan oleh Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah pada tahun 1970 bahkan jauh sebelum Pakto 1988, maka untuk perubahan status dan izin usaha, berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan No.221/KMK.017/1993 dalam Bab III juga menggunakan istilah pengukuhan menjadi Bank Perkreditan Rakyat, memberi makna bahwa pemerintah masih mengakui keberadaan BKK karena peran BKK sebagai lembaga keuangan di pedesaan, namun dalam rangka penyempurnaan tata perbankan di Indonesia ditempuh langkah-langkah antara lain untuk penyederhanaan jenis bank, menjadi jenis Bank Umum dan jenis Bank Perkreditan Rakyat⁴⁵⁾, sehingga dalam pasal 14 ayat (1) Surat Keputusan Menteri Keuangan No.221/KMK.017/1993 yang menyebutkan bahwa untuk memperoleh

⁴⁵⁾ Penjelasan UU No.7 tahun 1992

izin usaha dapat diajukan oleh pengurus lembaga atau badan yang bersangkutan, sedangkan dalam pasal 15 menyebutkan pengajuan izin usaha wajib dilampiri :

- a. dasar pendirian lembaga atau badan yang bersangkutan;
- b. anggaran dasar/akta pendirian yang telah disahkan oleh instansi yang berwenang sesuai dengan bentuk hukum yang dipilih;
- c. susunan organisasi
- d. Neraca dan Perhitungan Laba/Rugi per tanggal sebelum tgl. 25 Maret 1992 dan per tanggal terdekat dengan pengajuan permohonan izin usaha.
- e. Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP)

Pengajuan izin usaha dapat dilakukan oleh pengurus lembaga atau badan yang bersangkutan, adapun yang dimaksud dengan pengurus lembaga dapat berarti dewan pengawas dan direksi, sedangkan yang dimaksud dengan badan adalah lembaga BKK sebagai badan usaha, persyaratan untuk pengukuhan menjadi BPR dan persyaratan perolehan izin usaha dalam Surat Keputusan Menteri Keuangan No.221/KMK.017/1992 sangat jauh berbeda antara pengajuan ijin usaha pendirian yang baru dibandingkan dengan lembaga atau Badan Kredit pedesaan, hal ini menunjukkan bahwa bagi lembaga keuangan atau badan kredit di pedesaan merupakan milik pemerintah daerah sebagai alat otonomi daerah, dan mempunyai peran yang sangat penting untuk menunjang pembangunan daerah, sementara itu bagi pemohon izin usaha bagi BPR yang baru nampaknya ada tendensi

untuk mencegah tidak setiap orang yang punya duit dapat mendirikan Bank, dan untuk menghindari sirkulasi dana dalam satu perusahaan.

3. Walaupun persyaratan untuk pengukuhan menjadi Bank Perkreditan Rakyat telah ditentukan dalam PP No.71 tahun 1992 maupun dalam Surat Keputusan Menteri Keuangan No.221/KMK.017/1993, yang meliputi :

- 1) Modal minimal sebesar Rp. 50 Juta
- 2) Jangka waktu lima tahun sejak dilakukannya PP No.71 tahun 1992
- 3) Tata cara pengajuan pengukuhan izin usaha.

Namun masih ada persyaratan yang ditentukan oleh Surat Keputusan Bersama (SKB) antar Dirjen PUOD, Departemen Dalam Negeri, Direktur Bank Indonesia dan Dirjen Lembaga Keuangan, Departemen Keuangan pada tanggal 26 September 1994, antara lain :

- 1) Modal sebesar Rp. 50 juta setelah diperhitungkan kredit macet.
- 2) Hasil usaha sejak tgl. 25 Maret 1992 s/d tgl. saat pengajuan permohonan pengukuhan sekurang-kurangnya 3(tiga) tahun terakhir tidak mengalami kerugian.
- 3) Kualifikasi direksi
- 4) Tempat usaha
- 5) Waktu kegiatan usaha

Untuk memenuhi persyaratan tersebut Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah telah mengadakan perubahan Perda No.11 tahun 1981 menjadi Peraturan Daerah No.4 tahun 1995 yang

disahkan oleh Menteri Dalam Negeri dengan Surat Keputusan no.580.33-185 tgl. 14 Maret 1996 pada intinya menetapkan :

- 1) Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat- BKK
- 2) Modal sebesar Rp. 50 juta
- 3) Pemenuhan modal PD BPR-BKK dengan perbandingan :
 - a. Pemerintah Daerah sebesar 50%
 - b. Pemerintah Daerah Tingkat II sebesar 35%.
 - c. Bank Pembangunan Daerah sebesar 15%.

Dari uraian tersebut diatas dapat diketahui bahwa peraturan yang berada dibawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (pasal 39 ayat (1) UU No. 5 tahun 1974)

3. PRAKTEK PERUBAHAN BENTUK HUKUM BKK MENJADI BPR

Perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR dalam prakteknya dilakukan dengan dua macam cara yang didasarkan pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku, secara umum dapat dikemukakan bahwa perubahan bentuk hukum tersebut dilakukan berdasarkan Pakto 1988 dan UU No.7 tahun 1992, untuk menguraikan kedua cara tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut :

3.1. Pakto 1988

Keputusan Presiden No.38 tahun 1988 menyebutkan bahwa untuk lebih menunjang kegiatan perekonomian masyarakat pada umumnya sangat diperlukan adanya pelayanan jasa perbankan bagi masyarakat pedesaan, sesuai dengan UU No.14 tahun 1967 maka status bank desa,

lumbung desa, bank pasar, bank pegawai dan lainnya yang dapat dipersamakan dengan itu adalah Bank Perkreditan Rakyat, sedangkan menurut pasal 6 Surat Keputusan Menteri Keuangan No.1064/KMK.00/1988, BPR dapat melakukan kegiatan usaha dengan :

- a. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk giro, deposito berjangka dan tabungan.
- b. Memberikan kredit bagi pengusaha kecil dan atau masyarakat pedesaan.

Atas dasar ketentuan tersebut maka bank desa, lumbung desa, bank pasar, bank pegawai dengan status sebagai BPR yang dapat menghimpun dana dari masyarakat, fungsinya sebagai financial intermediaries yang bergerak dalam lalu lintas pembayaran, artinya BPR dapat menerbitkan cheque sehingga dapat menciptakan uang giral dengan demikian BPR statusnya sama dengan bank umum.

Persyaratan untuk mendirikan BPR ditentukan oleh SK Menteri Keuangan no.1064/KMK.00/1988 antara lain ialah :

- BPR hanya dapat didirikan dan melakukan usaha sebagai bank setelah mendapat ijin usaha dari Menteri Keuangan dengan mendengar pertimbangan Bank Indonesia.
- BPR hanya dapat didirikan dalam bentuk Perusahaan Daerah (PD), Perseroan Terbatas (PT) atau Koperasi.
- BPR hanya dapat didirikan dan dimiliki oleh pemerintah daerah, koperasi atau warga negara Republik Indonesia dan atau badan

hukum Indonesia yang seluruh pemegang saham atau anggota serta pimpinannya terdiri dari warga negara Indonesia.

- BPR hanya dapat didirikan dan menjalankan usaha di Kecamatan atau desa-desa diluar ibukota negara, ibukota propinsi, ibukota daerah tingkat I, dan ibu kota daerah tingkat II.
- Modal disetor sekurang-kurangnya sebesar Rp. 50 juta.

Untuk memenuhi persyaratan tersebut, pemerintah daerah propinsi daerah tingkat I Jawa Tengah telah mengajukan ijin usaha sebagai BPR sebanyak 202 BKK, setelah diadakan penilaian yang dilakukan oleh Badan Pembina BKK Propinsi Dati I Jawa Tengah, Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dan Bank Indonesia sesuai dengan ketentuan pasal 8 ayat 3 SK Menteri Keuangan NO. 1064/KMK.00/1988 pada saat diajukan surat permohonan, para pendiri harus telah :

- Menyetor sekurang-kurangnya 30% dari modal disetor atau 30% x Rp. 50 juta = Rp. 15 juta
- Akte Pendirian perusahaan
- Susunan anggota komisaris dan direksi
- Menyusun rencana kerja untuk sekurang-kurangnya satu tahun

Akhirnya berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan No.315 s/d-516/ KM.13/1991 tgl 8 Oktober 1981 telah memperoleh ijin usaha sebanyakn 202 unit BKK.

3.2. UU NO.7 Tahun 1992

Menurut jenisnya bank terdiri dari Bank Umum dan BPR, sedangkan usaha BPR dalam menghimpun dana dari masyarakat hanya berbentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan, sehingga sangat berbeda dengan ketentuan SK Menteri Keuangan No.1064/KMK.00/1988 yang memperbolehkan BPR menghimpun dana masyarakat dalam bentuk giro, dengan demikian status BPR bukan menciptakan uang giral atau lebih dikenal sebagai bank sekunder, oleh karena untuk perubahan bentuk hukum mejadi BPR menurut ketentuan dalam pasal 58 UU No.7 tahun 1992 bank desa, lumbung desa, bank pegawai, BKK, KURK KUK, BKD, LPK, BKPD diberikan status sebagai BPR jika memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh peraturan pemerintah, apabila kita lihat dalam peraturan pemerintah no. 71 tahun 1992 terdapat dalam Bab V yang menagtur tentang pengukuhan menjadi BPR hal tersebut dapat temukan pula dalam Bab III keputusan menteri keuangan no. 221/KMK.017/1993 dan PP No.71 tahun 1992 dan Keputusan Menteri Keuangan No.221/KMK.017/1992 terdapat ketentuan yang saling berhubungan yang mengatur tentang pengukuhan menjadi BPR dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Lembaga/badan yang didirikan sebelum berlaku UU no.7 tahun 1992 dan belum mendapat ijin usaha sebagai BPR wajib mengajukan permohonan usaha sebagai BPR dengan ketentuan :

- selambat-lambatnya 5(lima) tahun sejak berlakunya peraturan pemerintah tahun 1992
- bentuk hukum bagi BPR dapat memilih salah satu yaitu :
 - ◆ Perusahaan Daerah
 - ◆ Koperasi atau
 - ◆ Perusahaan Daerah
- Pengurus BPR harus memenuhi syarat antara lain :
 - ◆ warga negara Indonesia
 - ◆ tidak pernah melakukan tindakan tercela di bidang perbankan dan/atau dihukum karena terbukti melakukan tindak pidana di bidang perbankan dan perekonomian
 - ◆ memiliki akhlak dan moral yang baik

2. Untuk memenuhi ketentuan PP no.71 tahun 1992 dan keputusan Menteri Keuangan no.221/KMK.017/1992 pemerintah daerah telah melakukan langkah-langkah untuk mengajukan pengukuhan menjadi BPR antara lain :

- ◆ Merubah peraturan daerah no.11 tahun 1981 menjadi peraturan daerah no.4 tahun 1995 yang pada pokoknya menetapkan :
 - ◇ Bentuk hukum BPR adalah perusahaan daerah.
 - ◇ Modal BPR-BKK sebesar Rp. 50 juta yang terdiri dari :
 - Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah 50%
 - Pemerintah Daerah Tingkat II 35%

- Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah 15%
- ◊ Pengaturan persyaratan kepengurusan BPR BKK
- ◆ Pasal 16 ayat (2) UU No.7 Tahun 1992 menentukan bahwa izin usaha Bank Perkreditan Rakyat diberikan Menteri Keuangan setelah mendengar pertimbangan Bank Indonesia, adapun yang dimaksud dengan pertimbangan adalah rekomendasi dari Kantor Cabang Bank Indonesia tentang layak atau tidak BKK tersebut memperoleh pengukuhan sebagai BPR, dari hasil pemeriksaan BI terhadap BKK hanya sebanyak 205 unit untuk memenuhi syarat.
- ◆ Tahapan pengajuan permohonan pengukuhan sebagai BPR dapat dirinci sebagai berikut :

Tabel 6
Pengajuan Pengukuhan BKK sebagai BPR

Tahap	Tanggal Pengajuan	Jumlah permohonan pengukuhan BKK menjadi BPR	KARESIDENAN					
			SMG	PATI	MGL	SKA	PKL	BMS
1	30 April 1997	18	3	1	3	8	1	1
2	4 September 1997	48	12	5	15	4	4	10
3	18 September 1997	10	-	-	-	-	8	2
4	1 Oktober 1997	32	7	4	9	2	2	8
5	8 Oktober 1997	29	5	7	7	-	10	-
6	15 Oktober 1997	162	10	6	25	70	33	18
7	15 Oktober 1997	9	1	-	-	2	1	5
Jumlah		308	38	23	59	86	59	44

Sesuai dengan ketentuan dalam Keputusan Menteri Keuangan No.221/KMK.017/1993 menyebutkan dalam pasal 16 ayat (1) bahwa permohonan untuk mendapatkan ijin usaha harus diajukan selambat-lambatnya tanggal 30 Oktober 1997, maka permohonan pengukuhan sebagai BPR telah memenuhi ketentuan, namun dari data tersebut dapat dikemukakan :

1. Dari tabel tersebut diatas sebanyak 308 BKK yang belum memperoleh ijin usaha sebagai BPR, dari seluruh jumlah tersebut Karesidenan Surakarta terdapat 86 BKK atau sebesar 27,92 %, sedangkan di Karesidenan Pati hanya sebanyak 23 BKK atau 7,46 %.
2. Karesidenan Kedu/Magelang dan Karesidenan Pekalongan terdapat 59 unit BKK atau 19,15 %, di kedua Karesidenan tersebut terdapat jumlah yang sama untuk BKK yang sedang dalam proses mengajukan pengukuhan sebagai BPR, dari penelitian ditemukan :
 - 2.a. Secara geografis, karesidenan Pekalongan dipantai utara terletak pada jalan lalulintas perdagangan, sedangkan Karesidenan Magelang terletak dalam daerah pertanian, sehingga antara dua daerah tersebut terdapat karakter yang berbeda.
 - 2.b. Untuk karesidenan Pekalongan jumlah BKK yang paling banyak mengajukan permohonan pengukuhan terletak di Kabupaten Tegal sedangkan di Karesidenan Kedu / Magelang terletak di Kabupaten Magelang dengan melihat kedua Kabupaten tersebut maka pada daerah yang dominan dengan pertanian maka BKK tersebut belum dapat berkembang.
3. Apabila ijin usaha sebagai BPR telah disetujui oleh Menteri Keuangan maka jumlah BPR di Jawa Tengah menjadi semakin

banyak, akibatnya jangkauan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Bank Indonesia semakin banyak pula.

Menurut hemat kami memperoleh ijin usaha dan pengukuhan sebagai BPR dari Menteri Keuangan secara juridis harus dipenuhi, guna memenuhi legalitas sebagai badan usaha, akan tetapi jika hal tersebut belum dapat dipertimbangkan, maka BKK masih dapat melakukan kegiatan usaha untuk menghimpun dana dari masyarakat karena pada hakekatnya telah memperoleh ijin dari Menteri Keuangan pada tahun 1984.

A.1. STATUS KELEMBAGAAN BKK SEBAGAI LEMBAGA KEUANGAN DI PEDESAAN KHUSUSNYA DI JAWA TENGAH

Untuk mengetahui status kelembagaan BKK terlebih dahulu diberikan pengertian tentang status dan lembaga keuangan, menurut arti bahasa status adalah keadaan atau kedudukan (orang, badan dsb) dihubungkan dengan masyarakat sekelilingnya⁴⁶⁾, sedangkan lembaga keuangan yaitu badan dibidang keuangan yang bertugas menarik uang dan menyalurkannya kepada masyarakat⁴⁷⁾, dengan demikian status kelembagaan mengandung arti kedudukan lembaga keuangan, agar dapat mengetahui lebih dalam tentang kedudukan lembaga keuangan ditinjau dari aspek hukum, maka yang dimaksud dengan kedudukan adalah badan hukum yang ditetapkan dengan perundang-undangan,

⁴⁶⁾ Team Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa :
"Kamus Besar bahasa Indonesia" ke 2, Cet ke 8 th.1996 hal-962

⁴⁷⁾ Ibid : hal-580

kebiasaan dan jurisprudensi ⁴⁸⁾, oleh karena itu pada beberapa badan atau perkumpulan dengan tegas-tegas oleh undang-undang dinyatakan sebagai badan hukum.

Hal tersebut dapat dilihat pada Perseroan Terbatas (PT), dalam pasal 36 ayat (2) KUHD menyebutkan bahwa sebelum suatu perseroan terbatas bisa berdiri dengan sah, maka akta pendiriannya atau naskah dari akta tersebut harus disampaikan terlebih dahulu kepada Menteri Kehakiman, untuk mendapat pengesahannya, sedangkan dalam pasal 7 ayat (6) Undang-Undang No.1 tahun 1995 menyebutkan bahwa perseroan memperoleh status badan hukum setelah akte pendirian disahkan oleh Menteri Kehakiman.

Khusus untuk perusahaan daerah dalam pasal 4 ayat (2) Undang-Undang No.5 tahun 1962 menyebutkan bahwa perusahaan daerah berkedudukan sebagai badan hukum diperoleh dengan berlakunya Peraturan Daerah, sedangkan dalam pasal 40 Undang-Undang No.5 tahun 1974 menyebutkan antara lain bahwa peraturan daerah tersebut berlaku setelah mendapat pengesahan, dengan demikian kedua bentuk memerlukan pengesahan dari atasan perusahaan daerah termasuk badan hukum publik yaitu badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik atau orang banyak, adapun Perusahaan Terbatas (PT), termasuk badan hukum privat yaitu didirikan oleh pesero-pesero untuk mencari keuntungan.

⁴⁸⁾ Ali Rido : "Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan Koperasi, Yayasan, wakaf" Cet. ke 4 th.1986 hal-51

BKK didirikan oleh Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah pada tahun 1970, sebelumnya yaitu tahun 1967 telah ditetapkan Undang-Undang No.14 tahun 1967 yang berlaku sampai dengan tahun 1992, pada tahun yang sama yaitu tahun 1992 ditetapkan Undang-Undang No.7 tahun 1992, sehingga status BKK dapat ditinjau dari 2 (dua) Undang-Undang, dengan peraturan pelaksanaannya yaitu :

Pertama : Undang-Undang No.14 tahun 1967 dan peraturan pelaksanaan pendirian BKK dengan Surat Keputusan Gubernur Kdh. Tk.I Jawa Tengah, kemudian diubah dengan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah No.11 tahun 1981.

Kedua : Undang-Undang No.7 tahun 1992 mengharuskan adanya perubahan bentuk hukum sehingga pendirian BKK yang semula Peraturan Daerah No.11 tahun 1981 diubah dengan Perda No.4 tahun 1995.

Atas dasar ketentuan-ketentuan perundang-undangan tersebut mempunyai implikasi hukum, maka untuk mengetahui status kelembagaannya dapat diuraikan sebagai berikut :

A.1.1. Status kelembagaan BKK berdasarkan UU No.14 Tahun 1967 dan peraturan pelaksanaannya

Undang-Undang No.14 tahun 1967 secara umum memberikan pengertian tentang lembaga keuangan, adapun yang dimaksud dengan lembaga keuangan adalah semua badan yang

melalui kegiatan-kegiatannya dibidang keuangan, menarik uang dari dan menyalurkannya kedalam masyarakat, dari pengertian tersebut dapat dikemukakan suatu pertanyaan yaitu apakah yang dimaksud dengan badan itu ? Badan dalam Undang-Undang No.14 tahun 1967 dapat ditafsirkan sebagai badan hukum, karena dalam undang-undang tersebut telah menentukan jenis dan macam lembaga perbankan, bahwa untuk Bank Umum milik pemerintah didirikan dengan undang-undang, misalnya Undang-Undang No.21 tahun 1968 tentang Bank Rakyat Indonesia, Undang-Undang No.19 tahun 1968 tentang Bank Bumi Daya dan Undang-Undang No.17 tahun 1968 tentang Bank Negara Indonesia 1946. Sedangkan Bank Swasta berbentuk Perseroan Terbatas (PT) sehingga kedudukan Bank Milik Pemerintah dan Bank Swasta sebagai badan hukum. Selain itu masih terdapat bank desa, lembaga desa, bank pasar yang sering disebut Bank rural atau Bank Sekunder. Menurut UU No.14 tahun 1967 tetap dapat menjalankan tugasnya dalam sistem perbankan, pengaturan mengenai status dari Bank Sekunder akan dilakukan dengan Undang-Undang (ps.41 ayat (2) hingga Undang-Undang No.14 tahun 1967 dicabut, belum ada undang-undang yang mengatur tentang Bank Sekunder. Pertanyaannya adalah bagaimana status BKK yang didirikan pada tahun 1970, untuk itu dapat dijelaskan sebagai berikut :

A.1.1.a. Status hukum BKK menurut Surat Keputusan Gubernur Kdh. Tk.I Jawa Tengah

BKK didirikan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Propinsi Jawa Tengah dengan Surat Keputusan No. Dsa G 227/1969 dan G. 313/1972 yang menetapkan bahwa
12/16/20 12/9/24

BKK adalah alat desa dan merupakan unit operasional dari Lembaga Pembiayaan Pembangunan Pedesaan (LPPD) dengan modal sebesar Rp 1 juta berasal dari pinjaman yang harus dikembalikan dalam jangka waktu 20 (dua puluh) tahun pada Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah, dengan demikian dapat dikemukakan bahwa :

1. BKK didirikan berdasarkan Keputusan Gubernur Kdh. Tk. I Jawa Tengah.
2. BKK didirikan dengan modal pinjaman sebesar Rp. 1 juta.

dengan demikian maka BKK tersebut bukan merupakan badan hukum karena pertama, sesuai dengan UU no.5 tahun 1962, menyebutkan bahwa pemerintah daerah dapat mendirikan perusahaan daerah dengan peraturan daerah, kedua kedudukan sebagai **badan hukum** diperoleh dengan peraturan daerah ketiga, modal merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Berkaitan dengan status kelembagaan dalam pasal 45 UU No.14 tahun 1967 yang menyebutkan antara lain tidak suatu badan atau perorangan boleh menamakan dirinya "Bank" jikalau tidak mendapat ijin usaha dari Menteri Keuangan, oleh karena BKK bukan badan hukum dan didirikan tidak dengan Peraturan daerah, serta bukan merupakan bank karena belum memperoleh ijin usaha dari Menteri Keuangan, maka BKK tidak dapat dikategorikan sebagai Bank Sekunder.

A.1.1.b. Status kelembagaan BKK menurut Peraturan Daerah No.11 Tahun 1981

Untuk melaksanakan pasal 18 UUD 1945, Pemerintah telah menetapkan Undang-Undang No.5 tahun 1974 guna pelaksanaan otonomi daerah, pada tahun 1974 BKK di Jawa Tengah dalam tahap pembentukan unit⁴⁹⁾ oleh karena itu agar lebih memantapkan peran BKK dan meningkatkan daya guna dan hasil guna, maka sangat diperlukan penetapan kedudukan BKK dengan Peraturan Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang No.5 tahun 1974 dalam pasal 59 ayat (1) menyebutkan bahwa pemerintah daerah dapat mengadakan perusahaan daerah

⁴⁹⁾ Richard H. Patten and Jay K. Rosengard : Ibid hal-26

sedangkan dalam pasal 59 ayat (2) menyebutkan bahwa dengan undang-undang ditetapkan ketentuan pokok tentang perusahaan daerah, oleh karena Undang-Undang No.5 tahun 1962 belum dicabut, maka Undang-Undang No.5 tahun 1962 masih tetap berlaku sehingga dapat dipergunakan sebagai dasar hukum pendirian perusahaan daerah, dari hasil penelitian menunjukkan tidak ada perbedaan yang mendasar antara Undang-Undang No.5 tahun 1974 dan Undang-Undang No.5 tahun 1962, yang mengatur tentang pendirian perusahaan, tetapi untuk permodalan Undang-Undang No.5 tahun 1974 tidak menyebutkan sumber modal untuk perusahaan-perusahaan daerah berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Peraturan Daerah No.11 tahun 1981 tentang Badan Kredit Kecamatan secara tegas menyebutkan bahwa BKK didirikan atas kuasa Undang-Undang No.5 tahun 1974, sedangkan dalam pasal 3 menyebutkan bahwa BKK merupakan badan usaha daerah, dengan modal sebesar Rp 1 juta bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah sebagai kredit investasi dengan jangka waktu 3 sampai 5 tahun, dari ketentuan tersebut diatas, dapat dikemukakan :

Pertama : BKK didirikan dengan Peraturan daerah atas kuasa Undang-Undang No.5 tahun 1974

Kedua : Modal BKK merupakan pinjaman yang harus dikembalikan dalam jangka waktu 3 (tiga) sampai 5 (lima) tahun.

Peraturan Daerah No.11 tahun 1981 telah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri No.581.053.3/884, dengan demikian telah memenuhi ketentuan Undang-Undang No.5 tahun 1974, dan Undang-Undang No.5 tahun 1962 sehingga status kelembagaan BKK sebagai badan hukum.

A.1.2. Status kelembagaan BKK menurut UU No.7 tahun 1992 dan peraturan pelaksanaannya

Perkembangan perekonomian nasional maupun internasional senantiasa bergerak cepat disertai tantangan yang semakin luas, oleh karena itu perbankan nasional harus tanggap, oleh karena itu dalam menjalankan fungsinya diperlukan landasan hukum, berkenaan dengan hal tersebut dalam rangka penyempurnaan tata perbankan, antara lain adalah penyederhanaan jenis bank, menjadi Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat.

Undang-Undang No.7 tahun 1992 menetapkan bagi Bank Umum milik pemerintah yang didirikan dengan undang-undang diberi jangka waktu 1 (satu) tahun untuk mengadakan perubahan badan hukum bank milik pemerintah menjadi PT. Pesero, sedangkan lembaga keuangan pedesaan harus berbadan hukum dan berbentuk hukum salah satu dari perusahaan daerah, perseroan terbatas atau koperasi.

A.1.2.a. Status kelembagaan menurut Peraturan Daerah No.4 tahun 1995

Peraturan Pemerintah No.71 tahun 1992 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.4 tahun 1993 menjadi dasar untuk merubah Peraturan Daerah No.11 tahun 1981, sehingga dalam menentukan status kelembagaan BKK, Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah menetapkan Peraturan Daerah No.4 tahun 1995 dan disahkan oleh Menteri Dalam Negeri No.580.37.185, maka Peraturan daerah No.5 tahun 1994 telah memenuhi ketentuan Undang-Undang No.5 tahun 1974. Adapun modal BKK sebesar Rp 50 juta yang merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan terdiri dari :

- Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah sebesar 50 %

- Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten / Kotamadya sebesar 35 %
- Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sebesar 15 %

A.1.2.b. Status kelembagaan menurut UU No.10 Tahun 1998 :

Status kelembagaan BKK sampai dengan saat ini terdapat 2(dua) kelompok yaitu :

- Kelompok BKK yang telah memperoleh pengukuhan sebagai BPR sebanyak 202 unit dengan status kelembagaan sebagai badan hukum dan berbentuk hukum perusahaan daerah.
- Kelompok BKK yang hingga saat ini belum memperoleh pengukuhan sebagai BPR sebanyak 308 unit dengan status kelembagaan sebagai badan hukum.

A.2. Perlunya Perubahan Bentuk Hukum dan Status BKK menjadi BPR

Struktur keuangan di Indonesia mengalami perubahan yang cukup mendasar setelah deregulasi perbankan Juni 1983 diterapkan, yang didorong oleh situasi ekonomi Indonesia yang saat itu sangat tergantung pada hasil ekspor minyak, sehingga oil shock yang terjadi pada akhir tahun 1982 dan awal 1983 memicu motivasi untuk dapat menggali sumber dana dari masyarakat dibutuhkan lembaga keuangan yang dapat menjangkau sampai ke pedesaan yang didukung pula dengan teknologi,

oleh karena itulah Pakto 1988 memberi kemudahan untuk mendirikan bank, yaitu untuk mendirikan BPR hanya disyaratkan mempunyai modal Rp. 50 Juta, disamping itu berbagai peraturan baik di sektor perbankan dan pasar modal yang diperkenalkan sejak 1988 pada dasarnya telah mendorong terjadinya struktur pembiayaan usaha dan perbankan yang semakin terdiversifikasi⁵⁰⁾ bukan hanya jumlah mobilisasi dana yang meningkat pesat, namun kemajuan teknologi informasi yang juga melanda sektor keuangan telah menyebabkan semakin banyaknya jenis instrumen keuangan yang dipakai, dengan demikian hampir seluruh kebijakan moneter dan peraturan dibidang keuangan yang diperkenalkan sejak Pakto 1988 banyak ragamnya, akibatnya terjadi persaingan yang tajam walaupun prudential regulation yang dikandung maksud agar supaya dapat tetap menjaga kesehatan sistem perbankan, maka pada tahun 1992 dikeluarkan Undang-undang Perbankan yang melarang bank komersial untuk terlibat dalam underwriting, brokerage dan perdagangan surat berharga, ataupun memberikan pinjaman yang dipakai untuk perdagangan saham, sedangkan Bank Perkreditan Rakyat masih belum diijinkan terlibat dalam sistem pembayaran dan aktivitasnya pun masih dibatasi.

Liberalisme perbankan bukan saja membuat persaingan menjadi sangat ketat dan tajam, namun resiko yang dihadapi juga semakin berat, disamping itu peraturan yang demikian mudah yang terkandung dalam Pakto 1988, telah menghasilkan sejumlah bank yang modalnya sangat

⁵⁰ Miranda Goeltom : *Perubahan Struktur Keuangan di Indonesia. Visi dan Tantangan dalam Mencari Paradigma baru pembanguan Indonesia*, cet 1, tahun 1997 hal.60

terbatas, sehingga tidak mampu bersaing. Banyak bank yang manajemen lemah karena keterbatasan sumber daya manusia, lebih-lebih dalam era globalisasi yang ditandai dengan percepatan perubahan berbagai modal perdagangan dan investasi yang sangat mendasar dan sulit diantisipasi, modal sudah tidak dimiliki negara, demikian pula manusia sudah semakin mobil, setiap perekonomian dunia semakin bergerak ke arah perekonomian yang terbuka. Kondisi yang demikian mempengaruhi Indonesia sehingga pada tahun 1997 terjadi krisis moneter dengan ditandai terpuruknya perbankan di Indonesia, dan tahun 1999 pemerintah melakukan program rekapitalisasi untuk penyehatan sistem perbankan, situasi dan kondisi demikian itu dirasakan oleh BPR, oleh karena itu sebagai antisipasi dan mempersiapkan diri dari globalisasi, agar mampu bersaing yang ditandai dengan kemampuan menghasilkan produk secara efisien⁵¹⁾ untuk itu diperlukan perubahan status dan bentuk BKK mejadi BPR ditinjau dari aspek juridis BKK mempunyai bentuk hukum yang diakui oleh undang-undang, sedangkan bentuk hukum tersebut menunjukkan legalitas sebagai badan usaha yang menjalankan kegiatan ekonomi, ditinjau dari aspek perbankan. BPR merupakan salah satu jenis bank yang diperbolehkan menurut UU No.7 Tahun 1992, walaupun demikian sebagai lembaga intermediaries, maka perubahan bentuk hukum BKK sangat diperlukan karena beberapa hal antara lain :

⁵¹⁾ Miranda Goeltom : op cit, hal. 67

A.2.1. Modal

Salah satu persyaratan untuk mendirikan BPR berdasarkan pada pasal 33 PP No.71 tahun 1992 modal BPR ditetapkan sebesar Rp. 50 juta, dalam kondisi sekarang jumlah modal tersebut relatif kecil, sehingga tidak mampu bersaing, untuk itu dari penelitian yang telah dilakukan direncanakan adanya peningkatan modal. Modal BPR merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, permasalahannya apakah pertanggung jawaban pemilik hanya terbatas pada modalnya saja seperti perusahaan dalam bentuk Perseroan Terbatas ? Hal tersebut dapat dikemukakan bahwa status BPR sebagai perusahaan daerah, tidak memungkinkan sahamnya diperdagangkan, karena tidak ada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur, sehingga pemerintah tetap bertanggung jawab jika terjadi permasalahan BPR BKK.

A.2.2. Organisasi dan Management

Perubahan status dan bentuk hukum BKK menjadi BPR secara langsung akan merubah struktur organisasi perusahaan, sehingga menjadi ramping dan efisien, disamping itu pemilihan direksi harus sesuai dengan yang dipersyaratkan, sedangkan bagi dewan pengawas dipilih tenaga yang mengetahui permasalahan perbankan, dengan demikian kualitas sumber daya manusia merupakan salah satu faktor dalam kegiatan usaha yang bergerak dalam bidang keuangan.

A.2.3. Asset Liability Management

Tingkat kesehatan suatu bank merupakan kepentingan semua pihak yang terkait, pemilik, pengelola dan masyarakat pengguna jasa bank maupun Bank Indonesia, penerapan prinsip kehati-hatian melalui kecukupan modal (CAR) mempertahankan Kualitas Aktiva Produktif (KAP) menjaga tercapainya rentabilitas dan liquiditas dan komponen management dan ditambah lagi dengan patokan keseimbangan antara kredit yang diberikan dan dana yang dihimpun, sehingga bank yang dikelola dengan management yang sehat dan memperhatikan gejolak-gejolak diluar, dan ketat dalam aturan main, yang bisa memberi arah yang stabil dan jelas melalui implementasi Asset Liability Management yang pada hakekatnya lebih banyak mengurangi resiko⁵²⁾ dengan demikian perubahan status dan bentuk hukum BKK menjadi BPR mempunyai aspek yang sangat luas. Perubahan bentuk hukum sangat diperlukan untuk memperoleh kepastian hukum bagi pemilik, pengurus dan masyarakat.

A.3. Faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan status BKK menjadi BPR

Berdasarkan penelitian dapat ditemukan data-data mengenai jumlah BKK yang telah berubah menjadi BPR dalam periode pasca Pakto 1988 sebanyak 202 unit BKK, sedangkan dalam pasca UU No.7

⁵²⁾ Rafius Rax : Asset - Liability Management, Edisi I Tahun 1996, hal. 13-14

tahun 1992 menurut penilaian Bank Indonesia terhadap BKK yang memenuhi syarat untuk pengukuhan ijin usaha sebagai BPR hanya sebanyak 205 unit BKK, secara juridis baik BKK maupun sebagai BPR telah diijinkan untuk menghimpun dana dari masyarakat, sehingga manfaat hanya legalitas saja, namun untuk mengetahui lebih dalam faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan status BKK menjadi BPR adalah :

A.3.1. Kondisi Intern :

Kondisi intern BKK merupakan faktor utama untuk diadakan penilaian meliputi aspek modal, tiga tahun tidak pernah rugi, kualifikasi direksi, tempat kerja dan waktu kegiatan usaha, sebagai gambaran dari 308 unit BKK yang diajukan pengukuhan ijin usaha sebagai BPR, sebanyak 103 unit BKK yang tidak memenuhi syarat.

A.3.2. Kondisi Ekstern :

Kondisi ekstern dari BKK merupakan kondisi yang ada diluar pribadi para pengurus yang dapat mempengaruhi kegiatan usaha yang berkenaan dengan iklim perekonomian suatu negara seperti persaingan, kebijaksanaan pemerintah, peraturan pemerintah yang dikeluarkan dibidang ekonomi, jadi kondisi ekstern lebih pada faktor-faktor yang berada diluar, sebagai contoh dapat dikemukakan kebijaksanaan pemerintah yang mengharuskan BKK melakukan perubahan bentuk hukum sebagai BPR, dalam

hal perubahan tersebut pemilik dalam hal ini pemerintah daerah terkait dengan sistem pemerintahan.

Untuk mengetahui sistem pemerintahan di Indonesia dasar hukumnya adalah pasal 18 UUD 1945, sebagai konsekuennya pemerintah diwajibkan melaksanakan azas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah, untuk melaksanakan ketentuan tersebut UU No.5 Tahun 1974 secara tegas menyebutkan bahwa :

Kepala Daerah itu adalah pejabat negara yang melakukan tugas-tugas dibidang dekosentrasi disamping ia melaksanakan pimpinan pelaksanaan eksekutif dalam bidang desentralisasi (pemerintah daerah)

Untuk kedua bidang tugas ini Kepala Daerah semata-mata bertanggung jawab terhadap pemerintah pusat salah satu tugas kepala daerah sebagai pejabat negara dalam bidang dekonsentrasi ialah mengawasi dan mengusahakan dilaksanakannya peraturan-peraturan perundangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, oleh karena itu berkaitan dengan pelaksanaan peraturan perundangan pemerintah pusat dalam hal ini berupa UU No.7 Tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 1992 yang mengharuskan kepada lembaga keuangan dipedesaan untuk mengajukan pengukuhan menjadi BPR, telah dikeluarkan Instruksi Menteri dalam Negeri No.4 Tahun 1993 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat, dengan

demikian instruksi tersebut bersifat kongkret dan merupakan perintah dari atasan kepada bawahan, disamping masih adanya fungsi kontrol pelaksanaan peraturan perundang-undangan berupa wewenang Menteri Dalam Negeri untuk mengesahkan berlakunya Peraturan Daerah (pasal 39 ayat (1) dan pasal 40 ayat (4) UU No.5 Tahun 1974) dari ketentuan tersebut dapat dikemukakan :

1. Pemerintah Daerah tidak mempunyai alternatif lain untuk tidak melaksanakan peraturan perundang-undangan mengingat fungsi Kepala Daerah sebagai pejabat negara.
2. Pemerintah mempunyai kepentingan terhadap perusahaan daerah guna menunjang pembangunan didaerah juga merupakan salah satu sumber pendapatan daerah.

Atas dasar pertimbangan tersebut perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR karena faktor ekstern yang mempengaruhi adalah adanya azas desentralisasi dan dekonsentrasi sehingga faktor yang lain berupa keadaan ekonomi, persaingan dan sebagainya bukan merupakan faktor yang dominan untuk dapat mempengaruhi perubahan bentuk hukum tersebut.

A.4. MENGEMBANGKAN BKK/BPR MENJADI LEMBAGA KEUANGAN MENURUT UNDANG-UNDANG

A.4.1. Latar Belakang

Kebutuhan modal yang besar agar dapat bersaing dalam menawarkan jasa keuangan yang beragam dan tingginya investasi sumber daya manusia untuk menunjang kinerja dan kesehatan usaha perbankan, merupakan alasan kuat untuk melaksanakan merger⁵³⁾ walaupun komitmen Indonesia di Putaran Uruguay baru membuka sektor keuangan pada tahun 2020, namun dorongan pasar maupun perkembangan perbankan dalam negeri akan mengakibatkan keterbukaan tersebut terjadi jauh lebih cepat, terpuruknya perbankan pada tahun 1998 tiada lain disebabkan besarnya kredit bermasalah yang disebabkan sebagian berasal dari banyaknya jumlah bank yang kurang mampu untuk tumbuh sehat dalam persaingan yang semakin ketat, oleh karena itu agar mampu bersaing salah satu kemungkinan adalah merger.

A.4.2. Dasar Hukum

Undang-Undang No.7 Tahun 1992 merger dapat dilakukan antar bank, secara jelas merger diatur oleh Peraturan pemerintah No.71 Tahun 1992, sedangkan pengertian merger menurut SK Menteri

⁵³⁾ Miranda Goeltom : *op cit*, hal.79

Keuangan No.222/KMK.017/1993 adalah penggabungan dari dua bank atau lebih dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dan melikuidasi bank-bank lainnya. Merger dapat dilakukan antar Bank Umum, Antar Bank Umum dengan Bank Perkreditan Rakyat dan antar Bank Perkreditan, khusus untuk merger antar Bank Perkreditan Rakyat yang berkedudukan diluar ibukota negara, ibukota propinsi, ibukota kabupaten atau kotamadya hanya dapat dilakukan :

- a. Antar Bank Perkreditan Rakyat yang berkedudukan di kecamatan pada kabupaten yang sama;
- b. Antar Bank Perkreditan Rakyat yang berkedudukan di kecamatan pada kabupaten yang berbeda sepanjang kecamatan tersebut berbatasan.

A.4.3. Tujuan

Merger bertujuan untuk penyehatan dan memperkuat modal, dengan demikian melalui merger dapat dilakukan pengembangan, kelembagaan, khusus di Jawa Tengah pengembangan kelembagaan PD. BPR BKK maupun BKK menjadi terkonsolidasi artinya jumlah PD. BPR BKK/ BKK menjadi semakin sedikit, tetapi jaringan usahanya tetap sehingga pengembangannya lebih dapat ditingkatkan.

A.4.4. Pengembangan PD. BPR BKK melalui merger

Undang-Undang No.7 tahun 1992 maupun SK Menteri Keuangan No. 222/KMK.017/1993 mensyaratkan bahwa merger antar bank hanya dapat dilakukan dengan izin Menteri Keuangan setelah mendengar pertimbangan Bank Indonesia, sedangkan izin merger dilakukan 2(dua) tahap yaitu persetujuan prinsip dan izin merger.

Khusus untuk merger antar PD. BPR-BKK dalam satu kabupaten yang sama, dibawah ini dapat disajikan data-data sebagai berikut :

Tabel 7

Merger antar PD. BPR BKK di setiap Kabupaten/Kodya

No	Karesidenan	Jumlah Kabupaten / Kodya	Banyak BPR	MERGER sebagai BPR		Modal (Rp.000)
				Kantor Pusat	Kantor Cabang	
1	Semarang	6	34	6	28	4.897.336
2	Surakarta	7	35	7	28	3.231.952
3	Kedu	6	27	6	21	2.441.421
4	Pati	5	46	5	41	3.721.758
5	Pekalongan	7	26	4	19	1.592.700
6	Banyumas	4	34	4	30	2.783.511
	Total	35	202	35	167	18.668.678

Dari data tersebut PD. BPR BKK mempunyai potensi untuk berkembang menjadi satu BPR (terkonsolidasi) ditinjau dari aspek modal sangat mendukung, sehingga :

1. Setiap Kabupaten/Kodya rata-rata mempunyai satu kantor pusat BPR, dan mempunyai \pm 5 kantor cabang, dengan modal rata-rata Rp. 533.390.800,- dengan kondisi yang

demikian ini maka BPR akan semakin kuat dan mampu bersaing di tingkat regional.

2. Sementara itu jumlah BPR di Jawa Tengah pada tahun 1997 sebanyak 433 unit, jika dari 202 unit PD. BPR BKK tersebut dimerger akan menjadi 35 unit, maka jumlah BPR di Jawa Tengah berkurang dan akan menjadi sebanyak 266 unit BPR, dengan jumlah penduduk Jawa Tengah sebanyak 29.887.700 jiwa dengan asumsi jangkauan pelayanannya pada 1.622.710 kepala keluarga pra sejahtera⁵⁴⁾ maka rata-rata cakupannya 6.100 KK .

Kondisi yang demikian memungkinkan BPR dapat berkembang dengan baik dan memenuhi fungsinya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

A.4.5. Pengembangan BKK yang melalui merger antar BKK disetiap Dati II Kabupaten/Kodya dengan status tetap sebagai BKK

Peraturan Daerah Proponsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah No.4 tahun 1995 menyebutkan dalam pasal 2 bahwa bagi BKK yang modalnya telah memenuhi persyaratan sekurang-kurangnya Rp. 50 Juta tetapi belum memperoleh izin dari Menteri Keuangan diwajibkan untuk mengajukan permohonan pengukuhan izin usaha, tetapi atas dasar penilaian Bank Indonesia dari 308 BKK

⁵⁴⁾ Jawa Tengah dalam angka

yang memenuhi syarat \pm 200 unit atau 66,67% sedangkan sisanya \pm 37,33% masih tetap berstatus sebagai BKK, akan tetapi batas waktu pengukuhan menjadi BPR hanya 5(lima) tahun atau akan berakhir sampai dengan 31 Oktober 1997, disamping itu BKK tersebut telah memperoleh izin Menteri Keuangan No.S-624/MK.011/1984 untuk menghimpun dana dari masyarakat, disisi lain BKK telah memperoleh fasilitas Kredit Mikro dari Bank Indonesia, maka sangat sulit untuk dihapuskan, oleh karena salah satu caranya adalah dengan penggabungan.

Untuk itu pengembangannya dilakukan dengan cara penggabungan antar BKK, UU no.7 tahun 1992 maupun PP NO.71/1992 dan Keputusan Menteri Keuangan tidak mengatur, untuk itu pemerintah daerah dapat mengadakan langkah-langkah mempersiapkan peraturan daerah, hal tersebut berdasarkan pertimbangan pada kenyataan dan peran BKK dalam masyarakat, untuk penggabungan BKK dapat dikemukakan data-data sebagai berikut :

Tabel 8

Merger antar BKK di setiap Kabupaten Kodya Dati II

No	Karesidenan	Jumlah Kabupaten / Kodya	Banyak BKK	MERGER sebagai BKK		Modal (Rp.000)
				Kantor Pusat	Kantor Cabang	
1	Semarang	6	36	6	30	2.254.177
2	Surakarta	7	86	7	79	5.226.153
3	Kedu	6	59	6	53	3.568.115
4	Pati	5	23	5	18	1.484.444
5	Pekalongan	7	60	7	53	2.654.753
6	Banyumas	4	44	4	40	2.837.460
Total		35	308	35	273	18.025.102

1. Dengan asumsi 33,33% yang masih berstatus sebagai BKK, maka jumlah BKK di Jawa Tengah sebanyak 108 unit BKK, dan masih mempunyai potensi sebagai lembaga keuangan di pedesaan.
2. Sementara itu dengan kepercayaan Bank Indonesia untuk memberikan Kredit Mikro kepada BKK, status dan peran BKK akan semakin besar, sehingga masih melakukan kegiatan operasional di luar pengawasan dan pembinaan Bank Indonesia.

Dari uraian tersebut diatas penggabungan antara PD. BPR-BKK milik Pemerintah Daerah Jawa Tengah, maupun antar BKK, sangat dimungkinkan untuk pengembangan kedua lembaga tersebut.

B. PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Ketentuan-Ketentuan dan Praktek Perubahan Bentuk Hukum BKK mejadi BPR

Penelitian inventarisasi ketentuan perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR yang meliputi tata urutan perundang-undangan dan konsistensi atas materi perundang-undangan yaitu dari Undang-undang sampai pada Peraturan Daerah, merupakan ketentuan-ketentuan khusus yang mengatur perubahan bentuk hukum, sehingga konsep hukum adalah norma-norma positif didalam sistem perundang-undangan hukum nasional, maka type kajiannya adalah " law as it is written in the books" dan methode penelitiannya doktrinal⁵⁵⁾, konsep tersebut oleh Soetandyo juga dinamakan legis positivis yang menyatakan bahwa hukum indentik dengan norma-norma tertulis yang dibuat serta diundangkan oleh lembaga atau pejabat negara yang berwenang⁵⁶⁾, berpijak pada teori tersebut maka penerapan ketentuan perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR berdasarkan pada 2(dua) ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu :

1. Perubahan bentuk hukum BKK menurut Pakto 1988 :
 - a. UU No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan
 - b. Keputusan Presiden No.38 Tahun 1988 tentang Bank Perkreditan Rakyat.
 - c. Keputusan Menteri Keuangan 1064/KMK.00/1988 tentang Pendirian dan Usaha Bank Perkreditan Rakyat.

⁵⁵⁾ Burhan Ash shofa : "Methodo Penelitian Hukum", cet 1 tahun 1996 hal.10

⁵⁶⁾ Bambang Sunggono : "Methodologi Penelitian Hukum", cet.1 tahun 1997, hal. 85

2. Perubahan bentuk hukum BKK menurut Undang-Undang No.7 Tahun 1992 :
 - a. Pasal 38 UU No.7 tahun 1992
 - b. Peraturan Pemerintah NO.71 tahun 1992
 - c.c.1. Keputusan Menteri Keuangan No.221/KMK.017/1993
 - c.2. Keputusan Bersama Dirjen Lembaga Keuangan Departemen Keuangan, Dirjen PUOD Departemen Dalam Negeri, Direktur Bank Indonesia tgl.26 September 1994.
 - c.3. Instruksi Menteri Dalam Negeri No.8 tahun 1994 tentang pelaksanaan perusahaan daerah Bank Perkreditan Rakyat.
 - d. Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah.

Atas dasar 2 (dua) ketentuan tersebut khusus untuk Pakto Tahun 1988 tidak terdapat Peraturan Pemerintah yang ada hanya Keputusan Presiden dan Menteri Keuangan, sehingga ketentuan tersebut tidak memenuhi persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam TAP XX/MPRS/1966.

Sedangkan untuk Undang-undang no.7 tahun 1992 telah memenuhi persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam TAP no. XX/MPRS/1966.

Kedua dasar perubahan bentuk hukum tersebut, secara jelas telah diatur dalam ketentuan perundang-undangan, sehingga hukumnya berasal dari undang-undang. Adapun mengenai penerapan perubahan bentuk hukum yang berasal dari pasal-pasal ketentuan perundang-undangan, maka sumber hukum perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR merupakan

ketentuan normatif yang berisi suruhan, larangan dan kebolehan⁵⁷¹ antara lain dapat dikemukakan :

1. SURUHAN

(1) Pasal 58 UU No.7 tahun 1992 yang mengatur bagi BKK dapat diberikan status sebagai BPR jika :

a. Berbentuk hukum dapat berupa salah satu dari :

- ≈ Perusahaan Daerah
- ≈ Koperasi
- ≈ Perseroan Terbatas
- ≈ Bentuk lain

b. Memenuhi persyaratan

(2) Peraturan Pemerintah no.71 tahun 1992 mengenai jangka waktu, modal yang harus dipenuhi

2. KEBOLEHAN

(1) BPR dapat melakukan usaha

- ≈ menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu;
- ≈ memberikan kredit;
- ≈ menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah;

⁵⁷¹ Burhan Ash shofa :op cit hal..4

≈ menempatkan dananya dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI), deposito berjangka, sertifikat deposito, dan/atau tabungan pada bank lain.

(2) BPR boleh mengadakan merger atas konsolidasi dengan BPR dan/atau Bank Umum.

3. LARANGAN

(1) BPR dilarang (Ps. 14 UU no.7 tahun 1992)

- ≈ Menerima simpanan berupa giro dan ikut serta dalam lalu lintas pembayaran;
- ≈ Melakukan kegiatan dalam valuta asing
- ≈ Melakukan penyertaan modal
- ≈ Melakukan usaha perasuransian
- ≈ Melakukan usaha lain di luar kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13.

(2) Larangan bagi anggota direksi BPR merangkap jabatan sebagai anggota direksi atau jabatan eksekutif lainnya di perusahaan lain.

Konstruksi perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR yang ada dalam praktek tidak diatur dalam KUHD, pada umumnya untuk pembuatan perubahan bentuk hukum mengacu pada ketentuan - ketentuan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Instruksi Menteri Dalam Negeri, sebagai contoh dapat dikemukakan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.8 tahun 1992 tentang Penyesuaian Peraturan Bank Pembangunan Daerah dengan undang-undang no.7 tahun 1992 serta Instruksi Menteri dalam

Negeri no.22 tahun 1992 disertai dengan contoh pembuatan peraturan daerah tentang Bank Pembangunan Daerah, demikian pula dengan perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri no.8 tahun 1994, dari kedua hal tersebut diatas dapat dikemukakan :

- (1) Peraturan Daerah yang akan diberlakukan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan pasal 40 ayat (11) UU no.5 tahun 1974 yang mempersyaratkan harus mendapat pengesahan dari atasan, memberi peluang pada Menteri Dalam Negeri untuk mengadakan pengawasan atas pelaksanaan berlakunya peraturan perundang-undangan di daerah, disamping itu instruksi tersebut bermaksud untuk mempercepat proses pembuatan peraturan daerah dan mencegah terjadinya ketidakseragaman Peraturan Daerah Propinsi Dati I di seluruh Indonesia.
- (2) Peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah dengan berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri tidak memberikan aspirasi bagi daerah, yang kondisi antara daerah Propinsi Daerah Tingkat I satu dengan lainnya tidaklah sama.
- (3) Kondisi tersebut menghasilkan suatu peraturan daerah yang didominasi oleh pemerintah dengan karakter kepentingan pemerintah yang diutamakan.

BKK sebagai badan usaha didirikan untuk memperoleh laba, namun pada prakteknya lebih banyak bermuatan kebijaksanaan pemerintah yang

dikaitkan dengan pembangunan daerah, sementara itu perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR tidak banyak diketahui oleh masyarakat karena pada dasarnya lembaganya tetap sama, dengan perubahan bentuk hukum tersebut bagi pelaku bisnis utama pengurus dan karyawan/wati BKK, mempunyai dampak pada 5(lima) hal pokok :

- (1) Peningkatan tanggung jawab
- (2) Perubahan pola pikir
- (3) Peningkatan kemandirian
- (4) Peningkatan semangat kerja
- (5) Peningkatan operasional

Dengan perubahan bentuk hukum tersebut, BKK menjadi BPR terdapat kepastian hukum dalam kegiatan bisnis, sehingga pelaku bisnis dapat memprediksi tingkat kesehatan bank yang meliputi :

- ≈ Capital
- ≈ Asset Quality
- ≈ Management
- ≈ Earning Assets
- ≈ Liquidity

dan melakukan kegiatan operasional dengan prinsip kehati-hatian (pasal 2 UU no.7 tahun 1992)

Dengan mengacu pada apa yang diuraikan diatas, tampak bahwa landasan hukum untuk perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR nampak jelas dan

pasti, sedangkan implikasi dari perubahan bentuk hukum tersebut yang berkaitan dengan aktivitas BPR meliputi :

- ≈ kegiatan usaha
- ≈ pengawasan dan pembinaan

Dari aspek kegiatan usaha, BPR merupakan lembaga keuangan yang bergerak di bidang jasa, kegiatannya dalam penghimpunan dana berbentuk deposito dan tabungan serta memberikan kredit, maka awal dari satu kegiatan untuk memperoleh laba melalui cara menghitung biaya penghimpunan dana (cost of money) dan penyaluran dana (interest rate) sehingga dicapai suatu spread (selisih antara interest rate setelah dikurangi cost of money), disamping itu faktor persaingan merupakan hal yang harus dihadapi karena banyaknya Bank umum maupun Bank Perkreditan Rakyat yang melakukan kegiatannya di pedesaan, faktor untuk memenangkan persaingan terletak pada sumber daya manusia (SDM), agar hal tersebut dapat berhasil metode Assets and Liabilities Management harus dilakukan, sementara itu dari aspek pembinaan dan pengawasan BPR dilakukan oleh Bank Indonesia, yang memberikan rambu-rambu atau ketentuan sejak berdirinya BPR sampai dilikuidasi antara lain meliputi :

1. Pembuatan Rencana Kerja paling lambat satu bulan setelah tahun buku
2. Memelihara tingkat kesehatan Bank Perkreditan Rakyat dengan ratio :
 - ≈ CAR > 8%
 - ≈ ROI /ROA > 1,21%

≈ LDR 85% - 89,88%

≈ KPMM = 8% x ATMR

3. Melaporkan kegiatan usaha melalui laporan bulanan, triwulan, semester dan tahunan.

Bank Indonesia akan mengadakan pemeriksaan on the spot terhadap BPR untuk mengecek kebenaran laporan-laporan yang diberikan oleh BPR, sehingga dapat dicegah adanya kecurangan yang dampaknya akan merugikan masyarakat.

Praktek yang terjadi Bank Indonesia akan meminta pertanggung jawaban Pengurus dan selanjutnya meminta untuk mengadakan langkah-langkah perbaikan, penambahan modal jika dihitung tidak mencukupi, serta memberikan ancaman BPR tersebut akan ditutup jika tidak memenuhi kesepakatan, hal tersebut berdampak dicabutnya izin usaha bank dan memerintahkan direksi untuk melikuidasi (pasal 37 ayat 4 UU no.7 tahun 1992).

B.1. STATUS KELEMBAGAAN BKK SEBAGAI LEMBAGA KEUANGAN DI PEDESAAN

Lembaga menurut arti bahasanya mempunyai arti badan untuk melakukan suatu usaha ⁵⁸⁾, sedangkan badan usaha yang menjalankan kegiatan dalam bidang ekonomi itu mempunyai bentuk tertentu ⁵⁹⁾, dengan demikian terdapat 2(dua) unsur pokok dalam badan usaha yaitu pertama

⁵⁸⁾ Kamus besar Bahasa Indonesia : Edisi ke 2 tahun 1996 Penerbit Balai Pustaka Jakarta, hal-580

⁵⁹⁾ Abdulkadir Muhammad : op.cit, hal.10

kegiatan dalam bidang ekonomi, obyek kegiatan dalam bidang ekonomi, ialah harta kekayaan, tujuannya ialah memperoleh laba, sedangkan kegiatan dalam bidang ekonomi meliputi perdagangan, pelayanan dan industri, kedua mempunyai bentuk tertentu seperti Perusahaan Dagang, Firma, Persekutuan Komanditer, Perseroan Terbatas, Perusahaan Umum, Koperasi sehingga dapat dikatakan mempunyai bentuk hukum yang diakui oleh undang-undang, untuk mendirikan suatu badan usaha jika dilakukan oleh beberapa orang, diadakan perjanjian secara tertulis. Perjanjian tertulis tersebut menurut hukum bila memenuhi ketentuan pasal 1320 KUH Perdata yaitu :

1. Ada kesepakatan antara pihak-pihak;
2. Ada kecakapan melakukan perbuatan hukum;
3. Ada obyek tertentu;
4. Ada kausa yang halal/diperbolehkan.

Perjanjian tertulis mendirikan perusahaan itu biasanya berupa pembuatan anggaran dasar perusahaan dimuka Notaris, yang kemudian dimuat dalam Akta Notaris yang disebut dengan "Akta Pendirian Perusahaan"

Jika perusahaan itu diberi bentuk badan hukum, maka akta pendirian perusahaan itu harus mendapat pengesahan Menteri Kehakiman untuk Perseroan Terbatas (PT), Akta Pendirian yang sudah disahkan itu diumumkan dalam Berita Negara/Tambahan Berita Negara, dengan mempelajari akta pendirian perusahaan pejabat yang berwenang dapat mengetahui apakah perusahaan yang didirikan itu tidak dilarang oleh

undang-undang, tidak bertentangan dengan ketertiban umum atau kesusilaan, sehingga patut disahkan sebagai badan hukum.

Pendirian Perusahaan Negara dilakukan oleh pemerintah dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan perusahaan negara adalah badan hukum, status badan hukum diperoleh dengan berlakunya perundang-undangan tentang berdirinya perusahaan negara yang bersangkutan (UU no.9 tahun 1969), demikian juga dengan perusahaan daerah dapat didirikan oleh Pemerintah Daerah. Sesuai dengan pasal 4 ayat(1) UU No.5, tahun 1962 menyebutkan perusahaan daerah didirikan dengan Peraturan Daerah atas kuasa undang-undang ini, selanjutnya disebutkan pula bahwa perusahaan daerah berkedudukan sebagai badan hukum diperoleh setelah peraturan daerah tersebut mendapat pengesahan dari atasan (pasal 4 ayat (1)), dari ketentuan tersebut dapat dikemukakan bahwa bentuk badan hukumnya adalah perusahaan daerah, namun dalam UU No.5 tahun 1974 hanya menyebutkan bahwa pemerintah daerah dapat mengadakan perusahaan daerah (ps.59 ayat(1)), bertitik tolak pada ketentuan kedua undang-undang tersebut, pemerintah dibenarkan untuk membentuk perusahaan daerah.

B.1.1. STATUS KELEMBAGAAN BKK BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO.14 TAHUN 1967 DAN PERATURAN PELAKSANAANNYA

Undang-Undang No.7 tahun 1967 dikandung maksud untuk mengadakan penilaian kembali terhadap tata perbankan yang sekarang berlaku. Sesuai dengan jiwa Ketetapan MPRS No.XXIII/MPRS/1966, maka pengaturan tata perbankan berdasarkan pada :

- Tata perbankan harus merupakan suatu kesatuan sistem yang menjamin adanya kesatuan pimpinan dalam mengatur seluruh perbankan di Indonesia serta mengawasi pelaksanaan kebijaksanaan moneter perbankan dibidang perbankan.
- Memobilisasikan dan mengembangkan seluruh potensi nasional yang bergerak dibidang perbankan berdasarkan azas-azas demokrasi ekonomi.
- Membimbing dan memanfaatkan segala potensi tersebut bagi kepentingan perbaikan ekonomi rakyat.

Tugas pokok dari pada semua perbankan di Indonesia menghimpun dana dari masyarakat guna diarahkan untuk mempertinggi taraf hidup rakyat, untuk itu perbankan di Indonesia didasarkan ketentuan antara lain bahwa bagi bank milik pemerintah didirikan dengan undang-

undang, sedangkan bank milik swasta didirikan dan menjalankan usaha setelah mendapat ijin usaha dari Menteri berbentuk hukum perseroan, dengan demikian maka bank milik pemerintah yang didirikan dengan undang-undang, status bank milik pemerintah sebagai badan hukum itu ditetapkan oleh perundang-undangan, adapun Bank milik swasta berbentuk hukum perseroan, status sebagai badan hukum setelah mendapat pengesahan dari Menteri Kehakiman. Bagaimana status kedudukan BPR ? Pengaturan mengenai status dan tugas bank desa, lumbung desa, bank pasar, lembaga pegawai dan bank-bank lainnya yang dapat dipersamakan dengan itu, dilakukan dengan undang-undang, namun undang-undang tersebut belum ada.

Untuk mengetahui status sebagai badan hukum tersebut terutama BKK dalam era undang-undang perbankan sejak tahun 1967 sampai dengan saat ini, dapat diuraikan sebagai berikut :

B.1.1.a. Status kelembagaan BKK menurut Surat Keputusan

Gubernur Kdh. Tingkat I Jawa Tengah

Undang-Undang No.5 tahun 1962 memungkinkan bagi pemerintah daerah, untuk mendirikan perusahaan daerah yang modalnya untuk keseluruhannya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Sifat dan tujuan serta lapangan usaha dari perusahaan daerah

menurut pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No.5 tahun 1962 adalah merupakan suatu kesatuan produksi yang mempunyai sifat :

- a. Pemberian jasa
- b. Penyelenggaraan kemanfaatan umum / pelayanan masyarakat
- c. Memupuk pendapatan / mencari keuntungan

Didalam undang-undang tentang perusahaan daerah tidak diatur tentang keharusan untuk mengadakan pengumuman bagi Perusahaan Daerah. BKK didirikan dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Propinsi Jawa Tengah

Nomor : Dsa G.226/1969 tanggal 4 September 1969 dan
8/2/4

Nomor : Dsa. G. 313/1970 tanggal 19 Nopember 1970
12/9/24

dengan latar belakang pembentukan badan kredit ini dikaitkan untuk pembangunan desa⁶⁰⁾ seharusnya sesuai dengan Undang-Undang No.5 tahun 1962, Badan Kredit Kecamatan didirikan dengan peraturan daerah dan memperoleh status sebagai badan hukum setelah peraturan daerah tersebut mendapat pengesahan dari atasan, oleh

⁶⁰⁾ Subardjo Darmojuwono dan Pangestu Subagyo : Badan Kredit Kecamatan di Jawa Tengah, dalam Kredit Pedesaan di Indonesia, Edisi I, cet.II tahun 1990 hal.17

karena BKK tersebut didirikan dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah bukan badan hukum, karena tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh undang-undang.

B.1.1.b. Status kelembagaan BKK menurut Peraturan Daerah No.11 tahun 1981

Sebelas tahun kemudian dasar hukum pembentukan BKK didirikan dengan Peraturan Daerah Tingkat I Jawa Tengah No.11 tahun 1981 dan mendapat pengesahan dari Menteri Dalam Negeri dengan Surat Keputusan No.581.053.3 - 884 tanggal 17 Desember 1981, dengan dikeluarkan Peraturan Daerah ini, status Badan Kredit Kecamatan menjadi lembaga perkreditan dan berbentuk Badan Usaha Daerah, sehingga status BKK sebagai berikut :

1. BKK yang didirikan dengan peraturan daerah No.11 tahun 1981 dan telah mendapat pengesahan, telah memenuhi persyaratan yang sebagaimana ditentukan oleh UU NO.5 tahun 1974 maupun UU no.5 tahun 1962.
2. BKK sebagai Badan Usaha kegiatan usahanya di bidang ekonomi dalam bidang usaha pelayanan(jasa) dengan tujuan untuk memperoleh laba, sedangkan bentuk

hukumnya secara pasti tidak disebutkan sebagai perusahaan daerah.

Dari uraian tersebut diatas dapat dikemukakan bahwa BKK merupakan badan hukum, karena BKK tersebut didirikan dengan Peraturan Daerah dan telah memperoleh pengesahan dari atasan, namun bentuk hukumnya belum dipastikan sebagai perusahaan daerah, karena Peraturan daerah Nomor : 11 tahun 1981 hanya menyebutkan BKK sebagai Badan Usaha Daerah.

B.1.2. Status kelembagaan BKK menurut Undang-Undang No.7 tahun 1992 dan Peraturan pelaksanaannya

Undang-Undang No.7 tahun 1992, membagi 2 (dua) jenis bank yaitu Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Bagi Bank Umum yang didirikan dengan undang-undang menurut Undang-Undang No.7 tahun 1992 harus berbentuk hukum Perusahaan Perseroan (PT. Pesero) untuk itu sesuai dengan hirarki perundang-undangan diperlukan Peraturan Pemerintah, untuk itu dapat dikemukakan contoh yaitu Peraturan Pemerintah No.19 tahun 1992 tentang penyesuaian bentuk hukum Bank Negara Indonesia 1946 menjadi Perusahaan Persero, sehingga bagi bank milik negara untuk

perubahan bentuk hukum diberlakukan sama melalui peraturan pemerintah.

Bagaimana dengan status kelembagaan BKK ? Peraturan Pemerintah No.71 tahun 1992 memberi peluang kepada Lembaga Keuangan dipedesaan yang telah berdiri sebelum berlakunya Undang-Undang No.7 tahun 1992 dan belum mendapat ijin usaha sebagai BPR, wajib mengajukan ijin usaha sebagai BPR dengan demikian khusus untuk BKK dapat dikemukakan :

1. BKK yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah No.11 tahun 1981 dan telah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri dengan status sebagai badan hukum.
2. BKK wajib mengajukan ijin usaha sebagai BPR dengan memilih salah satu bentuk hukum yaitu perusahaan daerah, koperasi atau perseroan terbatas.

Dari uraian tersebut dapat dikemukakan bahwa status BKK adalah badan hukum, namun atas kehendak Undang-Undang No.7 tahun 1992 harus berbentuk hukum salah satu dari perusahaan daerah, koperasi atau Perseroan Terbatas dan wajib untuk mengajukan ijin usaha kepada Menteri Keuangan.

B.1.2.a. Status kelembagaan BKK menurut Peraturan Daerah

No.4 tahun 1995 :

Perubahan Peraturan Daerah No.11 tahun 1981, menjadi Peraturan Daerah No.4 tahun 1995 dilakukan oleh Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah untuk mengadakan langkah-langkah pelaksanaan Peraturan Pemerintah No.71 tahun 1992 dan Keputusan Menteri Keuangan No.221/KMK.017/1993 dalam Peraturan Daerah No.4 tahun 1995 dengan tegas menyatakan :

- (1) Badan Kredit Kecamatan yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor : 11 tahun 1981 dirubah bentuk hukumnya menjadi Perusahaan Daerah BPR-BKK
- (2) Modal PD BPR-BKK sebesar Rp 50.000.000,- (Lima puluh juta rupiah) merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Dari uraian tersebut dapat dikemukakan bahwa walaupun Peraturan Daerah No.11 tahun 1981 telah diubah dengan Peraturan Daerah no.4 tahun 1995 sedangkan pendirian BKK tersebut dilakukan dengan peraturan daerah, sementara itu menurut Undang-Undang No.5 tahun 1974 dimungkinkan Pemerintah Daerah untuk membentuk

Pemerintah Daerah, maka status kelembagaan BKK adalah badan hukum dan berbentuk hukum perusahaan daerah.

B.1.2.b. Status kelembagaan BKK menurut UU No.10 tahun 1998

Undang-Undang No.10 tahun 1998 merupakan undang-undang perubahan atas UU No.7 tahun 1992 status kelembagaan BKK masih tetap sebagai badan hukum tetapi ada 2 (dua) hal pokok yang berubah yaitu :

1. 202 unit BKK sebagai badan usaha dan berbentuk hukum sebagai perusahaan daerah.
2. 308 unit PD BPR-BKK sebagai badan hukum dan berbentuk hukum perusahaan daerah.

Dari uraian tersebut kiranya dapat dikemukakan bahwa sepanjang BKK didirikan dengan peraturan daerah maka statusnya sebagai badan hukum.

B.2. Perlunya Perubahan Bentuk Hukum dan Status BKK menjadi BPR

Latar belakang pembentukan BKK bukanlah pengembangan bank, melainkan untuk pembangunan desa, karakter yang demikian erat ini tercermin dari fungsi BKK sebagaimana tertuang dalam Perda No.11 Tahun 1981 antara lain ialah, pertama : mendekatkan permodalan dengan sistim

perkreditan yang mudah, murah dan mengarah pada masyarakat, terutama di daerah pedesaan, kedua, membentuk modal masyarakat yang diarahkan pada peningkatan produksi, ketiga, melindungi masyarakat pedesaan untuk lebih mengenal dan memahami asas-asas ekonomi dan permodalan, namun dalam melaksanakan fungsinya tersebut BKK dihadapkan pada permasalahan tentang modal, tunggakan merah dari peminjamnya, dengan bantuan teknis BPD Jateng, BKK-BKK tersebut mendapat pinjaman untuk memperkuat modal dari APBN dan Departemen Keuangan.

Pada awalnya untuk peningkatan kelembagaan telah diterapkan perubahan terhadap BKK dengan menentukan klasifikasi BKK, agar BKK dapat berkembang dan dapat meningkatkan klasifikasi maka untuk klas IV dan V diperlukan tambahan modal dan tambahan pos, dalam perkembangan selanjutnya untuk penilaian tingkat kesehatan BKK, telah diperlakukan tingkat kesehatan bank, dengan demikian secara setahap demi setahap penilaian tersebut untuk mempersiapkan BKK yang pada saat ini akan menjadi lembaga keuangan sesuai dengan ketentuan undang-undang, sehingga keberhasilan dapat diukur melalui ratio keuangan, sementaraitu dengan Pakto 1988 memberi kesempatan untuk mendirikan Bank, sedangkan dengan UU No.7 Tahun 1992 mengharuskan bagi BKK untuk mengajukan pengukuhan sebagai BPR.

BKK merupakan badan usaha yang dimiliki oleh pemerintah daerah sebagai otonomi mandiri yang didalamnya mengandung tiga hal utama yaitu pertama, pemberian tugas dan kewenangan untuk menyelesaikan suatu

urusan yang sudah diserahkan kepada pemerintah daerah, kedua, pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut. Ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut, diikutsertakan peran aktif masyarakat melalui proses demokrasi, dengan demikian, otonom daerah diartikan sebagai hak daerah dan masyarakat untuk memperoleh keleluasaan bergerak dan kesempatan untuk menggunakan prakarsa sendiri atas segala macam nilai dan potensi yang dikuasai untuk mengurus kepentingan publik⁶¹⁾ berkaitan dengan perubahan bentuk hukum dan status BKK menjadi hak sepenuhnya bagi pemerintah daerah untuk menentukannya. Walaupun demikian pemerintah daerah tidak dapat dipisahkan dengan kebijakan pemerintah pusat, yang pada saat ini sedang mengambil langkah-langkah kebijakan untuk mengantisipasi berakhirnya abad ke 20 dan dalam persiapan memasuki abad 21, dinamika ekonomi demikian ditandai oleh perubahan yang sangat cepat dalam bidang transportasi telekomunikasi dan travel yang dikenal dengan Triple T. Revolution⁶²⁾, era globalisasi ditandai dengan percepatan perubahan berbagai kode perdagangan dan investasi yang sangat mendasar dan sulit diantisipasi serta mempunyai intensitas yang semakin lama semakin tinggi dan sebagai nya sering dikatakan bahwa yang

61) E. Koswara : Kebijaksanaan Desentralisasi dalam rangka menunjang pembangunan daerah dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia, cet.1 tahun 1998, hal. 155

62) Marzuki Usman, Transformasi Administrasi Bisnis dalam menghadapi Persaingan Global, Dalam Pembangunan Administrasi Indonesia, Cet I Th, 1998 hal. 61

permanen adalah perubahan itu sendiri⁶³⁾, oleh karena itu untuk dapat hidup yang berkelanjutan bagi dunia usaha adalah efisiensi.

Dari uraian tersebut diatas maka untuk menjawab perlu atau tidaknya perubahan bentuk hukum dan status BKK menjadi BPR tentunya didasarkan pada pertimbangan juridis, yaitu adanya UU No.7 Tahun 1992 yang mengharuskan BKK mengajukan pengukuhan sebagai BPR; dari pemilik telah mengadakan perubahan Perda No. 11 Tahun 1981 menjadi Perda No.4 Tahun 1995, sedangkan dari kelembagaan dapat ditinjau dari aspek efisien dan manfaat.

Berdasarkan prinsip akuntansi perbankan untuk menilai efisiensi didasarkan dari profit margin yaitu perbandingan antara laba sebelum pajak dengan total pendapatan, untuk itu dapat diperbandingkan posisi yang telah dicapai antara BKK dalam satu periode dengan BPR pada periode yang lain.

Tabel 9
Perbandingan efisiensi antara PD BPR-BKK dan BKK
Tahun 1997

ITEM	STATUS BKK 1990	1997	
		BPR-BKK (202)	BKK (308)
Laba sebelum pajak dibandingkan dengan Total Pendapatan	25,6 %	13,2 %	14,2 %

Dari tabel diatas dengan jumlah 202 unit BPR -BKK mencapai 13,2 % sedangkan dengan 308 unit BKK mencapai 14,2 % walaupun selisihnya

⁶³⁾ Miranda Goeltom : op cit hal.66

sebesar 1 % namun selisih jumlah BKK dengan PD BPR-BKK mencapai 106 unit atau 34,41 %, sehingga menjadi BPR akan lebih efisien jika dibandingkan dengan status sebagai BKK.

Sementara itu untuk mengetahui manfaatnya setelah perubahan bentuk hukum dan status sebagai BPR sebagai indikasi terdapat pada :

1. **Sosial**

BKK telah dapat menyerap tenaga kerja sampai dengan tahun 1997 sebanyak 4.194 orang

2. **Kontribusi untuk pendapatan asli daerah**

Kontribusi yang telah diberikan pada Pemda Propinsi Dati I Jawa Tengah berdasarkan deviden tahun 1993/1994 adalah sebesar Rp 182.736.000,- sedangkan deviden pada tahun 1997/1998 sebesar Rp 500.000.000,- sehingga ada kenaikan sebesar 63,45 %

B.3. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PERUBAHAN STATUS BKK MENJADI BPR

B.3.1. Konsep tentang faktor-faktor perubahan bentuk hukum :

BKK didirikan berdasarkan Perda No.4 tahun 1995 adalah berstatus sebagai badan hukum dan berbentuk hukum Perusahaan Daerah. BPR-BKK (PD BPR-BKK) perubahan BKK menjadi BPR tentunya ada faktor-faktor yang mempengaruhi untuk menguraikan faktor-faktor

yang mempengaruhi, akan dipergunakan suatu metode dalam ilmu statistik, dapat dirumuskan sebagai berikut :

$$Y = f(x)$$

Y : variabel tidak bebas / tergantung / dependence variable yaitu variabel yang dipengaruhi atau menjadi akibat karena adanya variabel bebas.

X : variabel bebas / pengaruh / independence variable yaitu variabel yang menjadi sebab timbulnya atau berubahnya variabel dependence atau variabel yang mempengaruhi.

f : fungsi BPR sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat

B.3.2. Independence Variable dan Dependence Variable

Penerapan metode tersebut dipergunakan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR, adapun faktor-faktornya adalah :

(1) Variabel dependence adalah perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR.

(2) Variabel Independence adalah ketentuan dan syarat perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR antara lain :

2.1. Ketentuan peraturan perundang-undangan

2.2. Persyaratan untuk perubahan bentuk hukum yaitu :

- 2.2.1. Modal
- 2.2.2. Selama tiga tahun tidak pernah rugi
- 2.2.3. Kualifikasi Direksi
- 2.2.4. Tempat usaha
- 2.2.5. Waktu kegiatan usaha

Untuk menjelaskan variabel-variabel sebagai faktor yang mempengaruhi perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR dapat dijelaskan sebagai berikut :

ad.1. Variabel Dependence

Perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR, terjadi karena dipengaruhi oleh faktor atau menjadi akibat karena adanya ketentuan perundang-undangan dan syarat untuk memperoleh pengukuhan sebagai BPR.

ad.2. Variabel Independence

Variabel yang menjadi sebab berubahnya bentuk hukum BKK menjadi BPR, variabel-variabel tersebut adalah :

ad.2.1. Ketentuan peraturan perundang-undangan

Undang-undang no.7 tahun 1992 dan Peraturan pemerintah no.71 tahun 1992 mengharuskan kepada lembaga keuangan di pedesaan yang ada sebelum berlakunya UU No.7 tahun 1992 untuk mengajukan pengukuhan sebagai BPR, untuk

melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No.8 Tahun 1994, tentang Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.4 Tahun 1993 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat, dengan demikian Instruksi tersebut bersifat kongkrit dan merupakan perintah dari atasan kepada bawahan, oleh karena itu pemerintah daerah tidak ada alternatif lain untuk tidak melaksanakan karena

(1) Kepala Daerah dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah, bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

(2) Kepala Daerah adalah alat Pemerintah Pusat, sehingga berkewajiban memberikan keterangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekurang-kurangnya sekali setahun atau jika dipandang perlu atau jika diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dari uraian tersebut terdapat kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari, namun juga

mengandung makna kekuatan berlakunya undang-undang pada suatu waktu, tempat dan soal.

ad.2.2. Persyaratan untuk perubahan bentuk hukum.

Persyaratan untuk terjadinya perubahan merupakan variabel bebas dalam arti tanpa dipenuhi persyaratan-persyaratan tersebut tidak mungkin terjadi perubahan, telah ditemukan beberapa hal seperti tersebut dibawah ini :

Tabel 10

Faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan status hukum BKK untuk berubah menjadi BPR

No	Item	Jumlah	%
1	Modal, kualifikasi direksi, gedung, waktu kerja	52	50,49
2	Modal, kualifikasi direksi, gedung	24	23,30
3	Modal,gedung	4	3,88
4	Modal, kualifikasi direksi	11	10,68
5	Kualifikasi direksi, gedung	2	1,94
6	Modal	9	8,74
7	Gedung	1	0,97
	Jumlah	103	100

Dari tabel tersebut diatas dapat dikemukakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi tidak dipenuhinya persyaratan pengukuhan ijin usaha sebagai BPR yang paling besar adalah 50,49% disebabkan karena faktor modal, kualifikasi

direksi, gedung(tempat kerja) dan waktu kerja, sedangkan yang paling kecil adalah gedung hanya 0,97 %

- Faktor modal merupakan variabel independence yang paling dominan, dari 7 item yang dipergunakan sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi, modal menduduki hampir 71,42%, penyebabnya adalah jumlah modal sebesar Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta), namun setelah dikurangi kredit macet, modal tersebut tidak dapat mencukupi.
- Faktor kualifikasi direksi sebagai faktor yang mempengaruhi, mencapai hampir 57,14% hal tersebut disebabkan karena rendahnya pengeathuan calon direktur PD. BPR BKK di bidang perbankan dan pendidikan formal rata-rata hanya SLTA.
- Sementara itu gedung (tempat usaha) sebagai faktor yang mempengaruhi, hanya mencapai 57,14% hal tersebut disebabkan karena tidak ada kemampuan untuk membangun gedung sendiri atau menyewa (kontrak).

B.3.3. Faktor-faktor yang mempengaruhi :

Status memberikan ketegasan terhadap lembaga keuangan dimasa pembangunan perubahan banyak dan sering terjadi, maka status yang baru dapat dirumuskan melalui hukum, dengan jelas dan tegas. Didalam UU No.7 tahun 1992 dirumuskan secara tegas perubahan yang dikehendaki mengenai lembaga keuangan dipedesaan, dengan perumusan-perumusan yang jelas dan tegas ini baik perencanaan pembangunan maupun rakyat sendiri akan dapat memetik manfaatnya yang besar. Setiap perubahan terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi sejauh mana faktor-faktor berpengaruh terhadap perubahan tersebut ?

Status kelembagaan BKK pada mulanya sebagai proyek Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tk. I Jawa Tengah, selanjutnya berdasarkan Perda No.11 tahun 1981 adalah badan usaha kemudian diubah menjadi perusahaan daerah BPR-BKK menurut Perda no.4 tahun 1995, untuk membahas perubahan tersebut disamping adanya variabel-variabel dan faktor-faktor lain mempengaruhi, untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi tersebut, terlebih dahulu dikemukakan bahwa berubah atau perubahan merupakan kata benda, sedangkan kata dasar berubah adalah ubah, artinya menjadi lain atau berbeda dengan semula⁶⁴⁾ oleh karena telah terjadi perubahan, maka faktor -faktor yang sangat mempengaruhi antara lain :

⁶⁴⁾ Kamus Besar Bahasa Indonesi , hal.1094

B.3.3.1. Ketentuan perundang-undangan

UU No.7 tahun 1992 dalam pasal 58 antara lain telah menegaskan bahwa BKK diberikan status sebagai Bank Perkreditan Rakyat jika memenuhi persyaratan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, namun jika dilihat dalam Peraturan Pemerintah No.71 tahun 1992, khususnya dalam Bab V pasal 17 ayat (1) dapat dikemukakan bahwa dalam Bab V tersebut menggunakan istilah "PENGUKUHAN MENJADI BANK PERKREDITAN RAKYAT" ini berarti BKK tersebut telah ada sebelum diundangkan UU No.7 tahun 1992 dan telah memperoleh izin, untuk menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk TAMADES (Tabungan Masyarakat Desa) berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan No.S-624/MK.011/1984 tgl. 23 Juni 1984 demikian juga dengan Surat Keputusan Menteri Keuangan No.221/KMK.017/1993 dalam bab III menggunakan istilah "PENGUKUHAN MENJADI BANK PERKREDITAN RAKYAT". Penggunaan istilah pengukuhan mengandung makna bahwa BKK telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang No.7 Tahun 1992, oleh karena itu untuk mendapatkan izin usaha sebagai BPR disatu sisi berpedoman pada Pakto 1988 yang pada prinsipnya memberi kemudahan untuk mendirikan bank, disisi lain berpedoman pada UU No.7 Tahun 1992 beserta peraturan

pelaksanaannya. Untuk mendapatkan izin usaha harus diajukan selambat-lambatnya tanggal 30 Oktober 1997 dan larangan menghimpun dana masyarakat dalam bentuk simpanan jika sampai dengan batas waktu tersebut tidak mengajukan permohonan izin usaha.

Atas dasar ketentuan-ketentuan tersebut diatas diharuskan bagi BKK untuk memilih salah satu bentuk hukum yaitu Perusahaan Daerah, Koperasi atau Perseroan Terbatas, dan mengajukan permohonan izin usaha sebagai BPR, untuk pelaksanaannya Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Tengah menetapkan Peraturan Daerah No.4 tahun 1995, bahwa bentuk hukum BKK adalah Perusahaan daerah, sedangkan untuk pengajuan izin usaha sebagai BPR dalam proses penyelesaian, namun demikian masih ada hal-hal yang perlu mendapat perhatian yaitu tentang izin usaha, berdasarkan pasal 16 ayat (1) UU No.7 tahun 1992 disebutkan bahwa setiap pihak yang melakukan kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito, tabungan berjangka, sertifikat deposito, tabungan dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu, wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat.

Dari rumusan tersebut diatas dapat dikemukakan bahwa izin usaha dari Menteri Keuangan sebagai Bank Umum atau BPR

merupakan syarat mutlak untuk dapat menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, tetapi BKK berdasarkan SK Menteri Keuangan S-624/MK-011/1984 telah diizinkan untuk menghimpun dana masyarakat dalam bentuk tabungan, sementara itu berdasarkan pasal 13 UU No.7 tahun 1992, BPR dapat menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan, dengan demikian menurut hemat kami BKK tidak perlu mengajukan izin usaha, tetapi yang diperlukan hanyalah perubahan bentuk hukum sebagai Bank Perkreditan Rakyat.

B.3.3.2. Ketaatasaan pada peraturan

Ketata laksanaan pemerintah Republik Indonesia secara yuridis berpangkal pada UUD 1945, sedangkan untuk pemerintahan daerah berdasarkan pada pasal 18 UUD 1945, bersifat otonom yang nyata dan bertanggung jawab, sehingga dalam pelaksanaannya aparatur pemerintah merupakan pelaksana dalam mekanisme pemerintahan sehari-hari, untuk itu pembinaan, penyempurnaan, dan penertiban aparatur pemerintah baik ditingkat pusat maupun daerah, termasuk perusahaan-perusahaan milik negara dan milik daerah sebagai aparatur perekonomian negara dilakukan secara terus menerus agar dapat mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih dan berwibawa

sehingga mampu melaksanakan tugas-tugas umum pemerintah maupun untuk menggerakkan pembangunan secara lancar⁶⁵⁾, sehingga baik pemerintah daerah maupun perusahaan daerah merupakan aparatur negara, maka kebijaksanaan yang demikian ini menempatkan daerah otonom bertanggung jawab atas pelaksanaan program-program pemerintah.

Pemerintah daerah merupakan aparat negara yang pembinaan dan pengawasannya dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri, oleh karena itu pemerintah daerah tidak bisa tidak harus melaksanakan kebijaksanaan Menteri Dalam Negeri dibidang pemerintahan maupun perusahaan daerah, berkaitan dengan berlakunya UU no.7 tahun 1992 dan adanya keharusan untuk mengadakan perubahan bentuk hukum bagi BKK menjadi BPR, sebagaimana tercantum dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri No.8 tahun 1994 tentang pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri no.4 tahun 1993 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat, yang berisi antara lain :

1. Melaksanakan perubahan bentuk hukum lembaga/Badan/Bank Perkreditan menjadi perusahaan daerah. BPR sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri no.4 tahun 1993, yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

⁶⁵⁾ Solly Lubis : Pembahasan UUD 1945 ,cet. ke 5 (revisi) th. 1997, hal.119

2. Penetapan modal disetor sekurang-kurangnya Rp. 50 juta sebagaimana ditetapkan pasal 7 ayat (1) PP Menteri Dalam Negeri no.4 tahun 1993.
3. Contoh Bentuk Peraturan Daerah.

Dengan adanya instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut mempunyai kekuatan hukum untuk dilaksanakan, karena itu bentuk dan isi perubahan bentuk BKK menjadi BPR menggambarkan kebijaksanaan politik pemerintah terhadap perusahaan daerah.

B.3.4. Manfaat

Setiap badan usaha yang didirikan bertujuan untuk memperoleh laba ⁶⁶⁾ hal tersebut dapat dimengerti karena dengan laba suatu badan usaha dapat mengadakan pemupukan modal, disamping itu badan usaha tersebut menunjukkan telah mampu untuk hidup dan berkembang dengan baik, Peraturan Daerah No.4 tahun 1995 menyebutkan bahwa salah satu maksud dan tujuan pendirian PD. BPR-BKK adalah sebagai salah satu sumber pendapatan daerah, ini berarti laba dari PD. BPR-BKK setelah dikurangi pajak yang merupakan deviden yang diterima oleh pemerintah daerah sebagai penerimaan pendapatan asli daerah

⁶⁶⁾ Lihat CST Kansil, *Christin ST Kansil : Hukum Perusahaan Indonesia*, cet. 1 tahun 1996, hal. 3-4

(PAD) dalam pos bagian laba Badan Usaha Milik Daerah dengan kode 1.2.3.126 dalam perhitungan anggaran pendapatan daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah, walaupun PD. BPR-BKK telah memberikan laba tetapi tidak merupakan satu-satunya indikator dalam perhitungan ekonomi, namun dapat dilihat dari beberapa faktor-faktor yang lain sebagaimana tertera pada data-data sebagai berikut :

Tabel 11

**Perkembangan PD BPR-BKK se Jawa Tengah
Pada periode 1992-1997**

(Rp. 000)

N o	Tahun	Saldo Debet Pinjaman	Jmlh Nasa- bah	Sirkulasi/ bulan	Rata2 Pinjam an	Tabung -an	Pena- bung (Org)	Akumlasi Laba	Modal Disetor/ Equity	Total Asset
1	1993	67.453.549	508.722	9.327.804	139	25.033.289	566.130	2.774.079	18.378.750	90.692.150
2	1994	99.982.792	569.475	14.391.771	203	45.790.623	647.956	4.444.426	19.826.338	123.242.777
3	1995	133.214.040	567.131	17.968.832	269	69.581.1687	779.348	6.221.505	22.495.649	158.665.617
4	1996	166.383.600	626.282	21.821.289	303	97.660.339	795.504	8.894.325	26.692.186	197.407.842
5	1997	198.069.391	582.337	25.229.097	379	123.252.733	824.128	9.647.727	43.392.275	243.967.729

sumber : Bank BPD Jateng

Dari data tersebut diatas dapat dikemukakan :

B.3.4.1. Jangkauan pelayanan

Yaron (1992)⁶⁷⁾ mengemukakan bahwa untuk memungkinkan menilai efektivitas BKK sebagai lembaga, terlebih dahulu harus dirumuskan kelompok sasaran mana yang ingin dilayani. Menurut tujuan usahanya, kelompok sasaran BKK adalah orang-orang miskin di pedesaan Jawa Tengah yang sangat sulit untuk memperoleh pinjaman dari sektor keuangan formal. Kemiskinan dapat dibedakan dalam 3(tiga) pengertian yaitu kemiskinan absolut, kemiskinan relatif atau kemiskinan struktural dan kemiskinan kultural ⁶⁸⁾ , untuk mengetahui kelompok sasaran tersebut diperlukan data-data statistik yang memadai mengenai tingkat pendapatan penduduk desa, hal tersebut hanya dapat diperoleh dengan perkiraan kasar, untuk itu Yaron berpendapat bahwa suatu lembaga keuangan akan beroperasi lebih efektif apabila ia mampu melayani jumlah penduduk desa yang lebih besar, jika saldo debit pinjaman pada tahun 1997 sebesar Rp. 198.069.391.000,- sedangkan jumlah penduduk di Jawa Tengah sebesar 29.887.700,- jiwa sedangkan orang-orang yang berada dalam keluarga pra sejahtera karena alasan ekonomi sebanyak 381.876, sedangkan jumlah kepala keluarga pra sejahtera sebanyak 23,53%, sementara

⁶⁷⁾ Dikutip dari Soekmono Besar Martoekoesoemo : Di luar Batas Sektor Perbankan dan Keuangan : cet. ke 1, th.1995, hal 109

⁶⁸⁾ Gunawan Sumodiningrat : Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat, Edisi Kedua, cet. ke 1 th. 1997 hal. 18-19

rasio cakupan BPR-BKK pada akhir tahun 1997 adalah Rp. 198.069.371.000 : 582.337 = Rp. 336.690 untuk setiap orang, apabila jumlah nasabah BPR BKK dibandingkan dengan penduduk pra sejahtera akan diperoleh angka 65,58% sehingga dengan sasaran kredit BKK kepada keluarga pra sejahtera di pedesaan, maka jangkauan pelayanan mencapai sekitar 35,89% dari jumlah keluarga pra sejahtera.

B.3.4.2. Jumlah Penabung

Jumlah tabungan pada tahun 1997 sebesar Rp. 123.252.733.000,- dengan jumlah penabung sebanyak 824.128 atau rata-rata penabung sebesar Rp. 149.500, sedangkan jumlah penabung dibandingkan dengan jumlah nasabah peminjam lebih banyak penabung, dengan demikian dapat dikemukakan bahwa pertama proses penumpukan muncul dari dalam sendiri yakni dalam masyarakat, oleh masyarakat dan dinikmati oleh masyarakat⁶⁹⁾, kedua dengan adanya jumlah penabung yang besar maka menunjukkan indikator adanya pendapatan masyarakat cukup tinggi, karena tabungan merupakan pendapat masyarakat setelah dikurangi untuk konsumsi.

⁶⁹⁾ Gunawan Sumodiningrat : op.cit, hal.7

B.3.4.3. Kontribusi pada pemerintah dan deviden pada pemerintah daerah

BKK didirikan dengan tujuan untuk memperoleh laba, sedangkan laba setelah dikurangi pajak merupakan deviden yang diterima oleh Pemerintah Daerah sebagai pendapatan asli daerah, untuk mengetahui kontribusi BKK pada pemerintah dan deviden pada pemerintah daerah dapat dikemukakan sebagai berikut :

Tabel 12

Kontribusi PD BPR-BKK pada Pemerintah dan Pemerintah Daerah Tahun 1993 - 1997

(Rp. 000)

No	Tahun	Laba	PPh	Deviden
1	1993	2.774.079	237.852	182.736,5
2.	1994	4.444.426	485.434	260.000
3.	1995	6.221.505	643.896	371.380
4.	1996	8.894.325	1.158.175	430.000
5.	1997	9.647.727	1.323.659	500.000

Dari data tersebut diatas dapat dikemukakan bahwa kontribusi yang diberikan oleh BKK kepada pemerintah berupa PPh setiap tahun mengalami kenaikan rata-rata sebesar 57,72% lebih besar dari deviden yang diterima oleh pemerintah daerah.

Membantu permodalan pada masyarakat dalam bentuk pinjaman yang diberikan pada tahun 1990 sebesar Rp 35.478.340.000,- dengan jumlah debitur sebanyak 537.877 orang sedangkan pada tahun 1997 telah mencapai sebesar Rp. 198.069.391.000,- dengan debitur sebanyak 582.337 orang sehingga sehingga apabila

dibandingkan terdapat kenaikan sebesar Rp. 162.591..051.000,-
atau 458,2. %.

B.4. Mengembangkan BKK/BPR menjadi Lembaga Keuangan menurut Undang-Undang

B.4.1. Kondisi Keuangan dan Perbankan

Perbankan di Indonesia pasca Pakto 1988 berkembang dengan pesat ditunjang oleh teknologi, maka jangkauan pelayanan telah masuk keseluruh pelosok desa, namun dampak dari perkembangan tersebut terjadi persaingan yang sangat tajam dan tidak sehat, sehingga banyak bank dilikuidasi, penyebab terjadinya likuidasi tersebut karena Kualitas Aktiva Produktif yang besar dan modal yang relatif kecil, disamping itu pengaruh globalisasi tidak terelakkan lagi, pemindahan dana dari satu negara ke negara lain berjalan sangat cepat dan sangat sulit dideteksi, akibatnya permasalahan dari satu negara mempengaruhi ke negara lain, hal tersebut terbukti yang semula terjadi pada mata uang di Thailand kemudian merambat ke kawasan Asia Tenggara, sehingga Indonesia mengalami krisis moneter yang hingga saat ini belum dapat diselesaikan. Indonesia sebagai negara yang menganut asas ekonomi terbuka tidak dapat terelakkan dalam persaingan, sejak tahun 1983 dengan deregulasi perbankan telah dimulai persaingan sehingga banyak bank umum yang dilikuidasi, lebih-lebih pada saat

ini banyak bank mengalami kesulitan dalam permodalan, sehingga program rekapitalisasi yang dikandung maksud untuk penambahan modal, menyebabkan banyak bank yang tidak mampu memenuhi sehingga dilikuidasi, permasalahan utama bagi perbankan di Indonesia adanya modal yang relatif sangat kecil sehingga tidak mampu untuk bersaing, demikian juga dengan modal PD. BPR BKK yang modalnya hanya sebesar Rp. 50 juta, dalam tahun 1998 sebanyak 16,83% BPR BKK tidak sehat, sedangkan BKK yang statusnya masih tetap karena belum ada pengukuhan ijin usaha, dalam tahun 1998 sebanyak 11,03% tidak sehat, oleh karena itu untuk mengembangkan PD BPR BKK dan BKK agar dapat hidup dan berkembang serta mampu bersaing, salah satu alternatifnya ialah merger.

Kebijakan pemerintah agar BPR melakukan merger dikandung maksud : pertama : untuk menyehatkan BPR, kedua : modalnya menjadi semakin kuat, ketiga : jumlah BPR semakin kecil , sehingga pengendalian dan pengawasan dapat dilakukan dengan mudah, keempat : persaingan menjadi sehat.

Untuk dapat melakukan merger dipersyaratkan antara lain :

1. Salah satu diantara BPR telah memenuhi persyaratan membuka kantor cabang,
2. Telah mendapat persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham,

3. Tingkat kesehatan bank hasil merger sekurang-kurangnya cukup sehat,
4. Segala hak dan kewajiban bank yang melakukan merger beralih dan menjadi tanggung jawab bank hasil merger.

Khusus untuk BKK yang belum memperoleh pengukuhan ijin usaha sebagai BPR tidak ada ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang status maupun kemungkinan merger, namun dalam prakteknya pada saat ini Asian Development Bank melalui Bank Indonesia telah memberikan bantuan teknis berupa pendidikan bagi manager maupun personil BKK, memberikan fasilitas kredit untuk pembelian investasi dan modal kerja untuk disalurkan kepada nasabah.

B.4.2. Merger antara PD. BPR BKK di setiap Dati II Kabupaten/Kotamadya

PD. BPR BKK selama kurun waktu 5(lima) tahun telah memberikan kontribusi berupa Pendapatan Asli Daerah (PADS) dalam bentuk deviden pada pemerintah daerah maupun kepada pemerintah dalam bentuk pajak menunjukkan trend yang menggembirakan, namun agar lebih dapat menunjang pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, maka peran PD. BPR BKK sangat diharapkan, akan tetapi kelemahan pada PD. BPR BKK tersebut pada aspek modal dan manajer.

Bank Indonesia dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap BPR telah mengajukan questioner kepada pemilik yang menyangkut modal, direncanakan peningkatan modal BPR minimal sebesar Rp. 500 juta, untuk memenuhi kebutuhan modal tersebut dibebankan kepada pemilik, yaitu pada Pemerintah Daerah, dalam kondisi sekarang ini pendapatan pemerintah daerah tingkat I maupun tingkat II yang tercermin dalam Anggaran Penerimaan dan Biaya Daerah (APBD) mengalami penurunan walaupun UU NO. 19 dan 20 Tahun 1997 diberlakukan, tetapi untuk bagian daerah sebesar 5% belum dapat direalisasikan, oleh karena untuk itu memperbesar modal salah satu caranya ialah merger, dari data dapat diketahui apabila di setiap Dati II Kabupaten /Kotamadya merger antar PD. BPR dapat dilaksanakan, maka jumlah modal yang dapat dihimpun pada setiap Dati II Kabupaten/Kodya rata-rata Rp. 533.390.800,- dengan demikian akan memenuhi persyaratan jika modal BPR ditentukan sebesar Rp. 500 juta, sedangkan untuk manajemen diadakan pendidikan dan latihan serta penilaian kualifitas melalui ujian sesuai dengan standar yang telah ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Merger antar PD. BPR BKK merupakan salah satu pilihan, hal tersebut didasarkan pertimbangan bahwa kemampuan dan keahlian para petugas pada skala yang kecil, walaupun merger antara BPR dengan Bank Umum dimungkinkan, namun menurut hemat kami saat ini belum dimungkinkan, karena Bank Umum di Indonesia sekarang

ini sedang terpuruk, dalam rekapitalisasi jumlah modal untuk Bank Umum sangat besar, disamping itu dengan skala yang kecil PD. BPR BKK tidak meninggalkan fungsinya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat kecil.

B.4.3. Mengembangkan BKK melalui merger antar BKK di setiap Dati II Kabupaten / Kotamadya dengan status tetap sebagai BKK

Pasal 16 ayat (1) SK Menteri Keuangan No. 221/KMK.01/1993 menyatakan bahwa pengukuhan menjadi BPR bagi lembaga keuangan di pedesaan diberi batas waktu sampai dengan 31 Oktober 1997, sedangkan bagi yang tidak dapat dikukuhkan menjadi BPR, dilarang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan (Pasal 16 ayat(2)), dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa adanya larangan untuk menghimpun dana masyarakat dalam bentuk simpanan jika tidak dapat dikukuhkan sebagai BPR, akan tetapi bagaimana dengan BKK yang telah memperoleh ijin Menteri Keuangan untuk menghimpun dana dari masyarakat ? . Untuk itu kiranya dapat dikemukakan bahwa pemerintah daerah propinsi Dati I Jawa Tengah dalam memenuhi ketentuan SK Menteri Keuangan tersebut sampai dengan 31 Oktober 1997 telah mengajukan pengukuhan menjadi BPR sebanyak 308 unit BKK, namun tidak semua BKK memenuhi syarat atas dasar penilaian dari Bank Indonesia kemungkinan hanya 205 unit BKK yang dapat

dipertimbangkan pengukuhan menjadi BPR sedangkan sisanya sebanyak 103 unit yang masih berstatus sebagai BKK, dengan asumsi bahwa pemerintah tidak memberikan ijin pengukuhan sebagai BPR, maka masih terdapat 308 unit BKK untuk itu pemerintah daerah propinsi Dati I Jawa Tengah dapat melakukan merger (penggabungan) dengan membuat peraturan daerah, hal tersebut berdasarkan pada UU No.5 Tahun 1974, disamping itu karena faktor kepemilikan dan kemudahan dalam organisasi.

Merger antar BKK di setiap Dati II Kabupaten/Kotamadya akan memperkuat permodalan, dari data dapat diketahui bahwa diperkirakan modal BKK di setiap ibukota Dati II Kabupaten / Kotamadya rata-rata sebesar Rp. 515.002.914,- dengan kantor cabang rata-rata sebanyak 8(delapan) buah, dengan status sebagai BKK maka pembinaan dan pengawasan tidak dilakukan oleh Bank Indonesia, dalam hal demikian ini pelaksanaan pembinaan dapat dilakukan oleh Badan Pembina BKK Pemda Propinsi Dati I Jawa Tengah atau Badan Pembinaan BKK Pemda Dati II, walaupun status tetap sebagai BKK fasilitas dari Bank Indonesia berupa kredit mikro masih dapat diperoleh, sementara itu dengan modal yang dari Rp. 500 juta menjadikan BKK mampu bersaing dengan lembaga keuangan lain.

Menurut hemat kami, walaupun status sebagai BKK, tetapi karena telah memperoleh ijin untuk menghimpun dana dari

masyarakat dari Menteri Keuangan dan ijin tersebut belum dicabut, maka BKK masih dapat menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, sehingga operasionalnya menjadi semakin besar.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. BKK didirikan dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah, sehingga tidak memenuhi syarat sebagai badan hukum, namun dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 diwajibkan bagi BKK untuk melakukan perubahan bentuk hukum, untuk itu Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah menetapkan Peraturan daerah Nomor 4 Tahun 1995, maka status BKK telah memenuhi syarat sebagai badan hukum dengan berbentuk hukum sebagai Perusahaan Daerah.
2. Perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR sangat diperlukan guna memperoleh legalitas dan keabsahan untuk melakukan kegiatan dibidang ekonomi, dengan perubahan bentuk hukum tersebut implikasinya adalah **pertama** kegiatan usaha BPR dapat menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan yaitu Tabungan dan Deposito, **kedua** pembinaan dan pengawasan dilakukan oleh Bank Indonesia.
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan status dan bentuk hukum BKK menjadi BPR karena **faktor intern** yaitu syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk perubahan tersebut antara lain terdiri dari modal, 3 (tiga)

tahun terakhir tidak pernah rugi, kualifikasi direksi, tempat usaha dan waktu kegiatan usaha, sedangkan faktor ekstern yaitu ketentuan Undang-Undang yang mengharuskan perubahan bentuk hukum.

4. BKK maupun PD BPR-BKK dapat dikembangkan menjadi lembaga keuangan dengan cara merger antar PD BPR-BKK di setiap wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II / Kotamadya dan antar BKK di setiap wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II / Kotamadya di Jawa Tengah.

B. SARAN

1. Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Tingkat I merupakan daerah otonomi yang luas dan bertanggung jawab, sebagai implementasi otonomi daerah tersebut, sangat erat kaitannya dengan pembentukan peraturan daerah, oleh karena itu untuk perubahan bentuk hukum BKK menjadi BPR, maka peraturan daerah tersebut hendaknya diserahkan sepenuhnya kepada daerah.
2. Salah satu persyaratan pengukuhan BKK menjadi BPR sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Pemerintah No.71 tahun 1992, adalah perubahan bentuk hukum, oleh karena BKK tersebut telah memperoleh ijin dari Menteri Keuangan untuk menghimpun dana dari masyarakat, maka ijin usaha sebagai BPR tidak diperlukan, sedangkan syarat lain yang

berupa rekomendasi dari Bank Indonesia, hendaknya ditafsirkan berasal dari Kantor Cabang Bank Indonesia setempat.

3. Untuk memperkuat modal dan kualitas Direktur PD. BPR-BKK / .BKK dalam era globalisasi salah satu caranya adalah dengan merger antar PD. BPR-BKK se wilayah Kabupaten / Kotamadya dan merger antar BKK se wilayah Kabupaten / Kotamadya sehingga memudahkan dalam pembinaan pengawasan dan terkonsolidasi.

Semarang, April 1999

DAFTAR PUSTAKA

- ◆ Allen H. Paul : Reengineering The Bank "Probus Publishing Company, Chicago th.1994
- ◆ Anoraga Pandji : "BUMN, Swasta dan Koperasi" Tiga pelaku Ekonomi Cet.1 Penerbit PT. Dunia Pustaka Jaya, Jakarta tahun 1995
- ◆ Ash shofa Burhan : "Metode Penelitian Hukum" Cet. 1, Penerbit PT. Rineka Cipta, Jakarta, tahun 1996
- ◆ Bintarto : "Interaksi Desa-Kota" dan permasalahannya Cet. Ke III, Penerbit Ghalia Indonesia tahun 1989
- ◆ Besar Martokoesoemo Soekmono : "Diluar Batas Sektor Perbankan dan Keuangan Formal Indonesia" Perantaraan Keuangan untuk memobilisasi potensi wiraswasta kecil Cet.2, Penerbit IBI, 1995
- ◆ Darmodihardjo Dardji dan Shidarta : "Pokok-pokok Filsafat Hukum", Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum di Indonesia, Cet. Ke II, Edisi revisi, penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Th.1996.
- ◆ Darmojuwono Subardjo dan Subagyo Pangestu : "Badan Kredit Kecamatan di Jawa Tengah" Dalam Kredit Pedesaan di Indonesia Edisi I, Cet. ke II, Penerbit BP FE Yogyakarta, tahun 1990
- ◆ Djumhana Muhammad : "Hukum Perbankan di Indonesia" _Cet. ke II, Penerbit PT. Gramedia Jakarta Th. 1988
- ◆ Goeltom, Miranda : "Perubahan Struktur Keuangan di Indonesia", Visi dan Tantangan, Mencari Paradigma Baru, Cet. ke 1, penerbit CSIS, Jakarta, Th. 1997.
- ◆ Holt L Sharon : "Women in the BPD and Unit Desa Financial Services Program".
- ◆ Lessons from Two Impact Studies in Indonesia. Gemini Technical Report No.19 th.1991
- ◆ Irawan dan Suparwoko M : "Ekonomi Pembangunan" Cetakan ke 5 Penerbit BPFE Yogyakarta tahun 1996
- ◆ Kansil CST dan Kansil, ST. Christine : "Hukum Perusahaan Indonesia" (Aspek Hukum dalam Ekonomi) Cet. 1, Penerbit PT. Pradnya Paramita, Jakarta, tahun 1996
- ◆ Koesworo E : "Kebijaksanaan Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah", Dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia, cet. 1, penerbit LP3ES, Jakarta, Th. 1998.
- ◆ Kuntowijoyo : "Budaya dan Masyarakat" cet.1, Penerbit PT. Tiara Wacana, Yogya, tahun 1987
- ◆ Lubis Solly : "Pembahasan UUD 1945" cet ke V (Revisi) Penerbit Alumni, Bandung, tahun 1997
- ◆ Moebyarto dan Edy Suandi Hamid : "Kredit Pedesaan di Indonesia" Cét. II, Penerbit BPFE Yogyakarta tahun 1990
- ◆ Muhammad Abdulkadir : "Pengantar Hukum Perusahaan di Indonesia" cet. ke 3, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti tahun 1995

- ◆ Muslimin, Amrah : "Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah", Cet. Ke II, penerbit Alumni Bandung, Th. 1982.
- ◆ Nasution Anwar : "Tinjauan Ekonomi Atas Dampak Paket Deregulasi Tahun 1988 Pada Sistem Keuangan Indonesia" Cet. II, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama
- ◆ Patten H. Richard and Rosengard K. Jay : "Progress With Profits" The Development of Rural Banking in Indonesia Havard Institue for International Development Cambridge - Massachusetts, tahun 1991
- ◆ Rahardjo Satjipto : "Hukum dan Masyarakat" cet. I, Penerbit Angkasa Bandung, tahun 1980
- ◆ Rahardjo Satjipto : "Pemanfaatan Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum" Cet.1 Penerbit Alumni Bandung, tahun 1977
- ◆ Rahardjo Satjipto : "Ilmu Hukum" Cet. ke 3, Edisi Revisi Penerbit PT. Citra Aditya Bakti Bandung, tahun 1991
- ◆ Robinson S. Marguerite : "The Role of Savings in Local Financial Market" The Indonesian Experience Gemini Working Paper No.33, tahun 1992
- ◆ Safitri Indra : "Catatan Hukum Pasar Modal" Cet. I, Go Global Book, Tahun 1998
- ◆ Sastrawidjaja M. Suparman : "Aspek - Aspek Hukum Asuransi dan Surat Berharga " Cet. I Penerbit Alumni Bandung 1997
- ◆ Siamat Dahlan : "Managemen Lembaga Keuangan" Cet. I Intermedia, Tahun 1995
- ◆ Rido Ali : "Badan Hukum dan Kedudukan Bdan Hukum Perseroan, Perkumpulan Koperasi, Yayasan & Wakaf" cet. ke 4, Penerbit Alumni tahun 1986
- ◆ Sjahdeini Remy Sutan : "Kebebasan Berkontrak & Perlindungan yang seimbang bagi para pihak dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia" Cet.1, Penerbit IBI, Jakarta Tahun 1993
- ◆ Sjahrir, Usman Marzuki, Jufri Fitrie : "Mobilisasi Dana Dalam Era Deregulasi" Cet. I, Penerbit Yayasan Padi dan Kapas Tahun 1989
- ◆ Slot R & Minnaar GM alih bahasa Kwik Kian Gie : "Dasar-Dasar Ekonomi Perusahaan" Cet.1, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama 1995
- ◆ Soegianto, Purnomo Satriyo, Robinson S. Marguerite : "Bunga Rampai Pembiayaan Pertanian Indonesia" Cet.1, Penerbit Institut Bankir Indonesia (IBI), Jakarta, 1993
- ◆ Soemitro Hanitijo Rony : "Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri". Cetakan ke 5, Penerbit Ghalia Indonesia Tahun 1994
- ◆ Soepomo : "Sistem Hukum di Indonesia sebelum Perang Dunia II". Cetakan ke 7, Penerbit Pradnya Paramitra Jakarta Tahun 1965
- ◆ Soehino : "Hukum Tata Negara" Teknik Perundang-undangan, Cet. Ke II, Penerbit Liberty Yogyakarta, 1996
- ◆ Soekanto Soerjono dan Mamudji Sri : "Penelitian Hukum Normatif" Suatu tinjauan singkat Cet. ke IV, Penerbit PT. Taja Grafindo Persada, Jakarta , tahun 1995

- ◆ Soemodiningrat Gunawan : "Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat" Edisi kedua, cet. 1, Penerbit Bina Rena Pariwisata, Jakarta, tahun 1997
- ◆ Suharto Pandu : "Peran, Masalah dan Prospek Bank Perkreditan Rakyat" Cet.1, Penerbit LPPI, 1991
- ◆ Sujanto : "Proses Pembuatan Undang-Undang No.5 Tahun 1974" tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah Cet. ke 3 (direvisi) Penerbit PT. Bima Aksara, tahun 1985
- ◆ Sunggono Bambang : "Metodologi Penelitian Hulum". (Suatu Pengantar) Cet.1 Penerbit PT. Raja Grafindo Persada Tahun 1997
- ◆ Suyatno Thomas et al : "Kelembagaan Perbankan" Cet. II Penerbit PT. Gramedia Jakarta, 1988
- ◆ Tirtaamidjaja : "Pokok-Pokok Hukum Perniagaan" Cet. ke 4 Penerbit Jambatan, tahun 1970
- ◆ Tirtodiningrat, KRMT : "Ichtisar Hukum Perdata dan Hukum Dagang" Cet. ke.9, Penerbit PT. Pembangunan, Tahun 1966
- ◆ Usman Marzuki : "Untaian Karangan Keuangan & Perbankan Indonesia" Cet. I Penerbit Info Bank Tahun 1989
- ◆ Rax Raflus : "Asset - Liability Management", ALCO, Teori - Teknis - Aplikatif, Edisi I Tahun 1996
- ◆ Wijaya Farid dan Hadiwigeno Soetatwo : "Lembaga-Lembaga Keuangan dan Bank" Perkembangan, Teori dan Kebijakan Cet. ke 3, penerbit BPFE Yogyakarta th.1997

◆ **MAKALAH / KARYA ILMIAH :**

- ◆ Econit Advisory Group dan Institut Bankir Indonesia : Preliminary Analysis Studi Struktur dan Kebijaksanaan Strategis Industri Perbankan Indonesia Pasca tahun 2000
- ◆ Badan Pembina Badan Kredit Kecamatan Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah : Uraian singkat perkembangan Badan Kredit Kecamatan Jawa Tengah, tahun 1998
- ◆ Badan Pembina Badan Kredit Kecamatan Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah : Pembinaan dan Pengawasan Badan Kredit Kecamatan (BKK) dan Bank Perkreditan Rakyat - Badan Kredit Kecamatan (BPR-BKK) di Jawa Tengah, tahun 1995
- ◆ Pro Justitia : Tahun XV Nomor 1, Januari 1997

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :

- ◆ Undang-Undang Dasar 1945
- ◆ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- ◆ Kitab Undang-Undang Hukum Dagang
- ◆ Undang-Undang No.5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah
- ◆ Undang-Undang No.14 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan
- ◆ Undang-Undang No.5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

- ◆ Undang-Undang No.7 tahun 1992 tentang Perbankan
- ◆ Undang-Undang No.1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas
- ◆ Undang-Undang No.10 tahun 1998 tentang Perubahan atas UU No.7 tahun 1992 tentang Perbankan

PERATURAN PEMERINTAH :

- ◆ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.71 tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat

KEPUTUSAN PRESIDEN :

- ◆ Keputusan Presiden No.38 tahun 1988 tentang Bank Perkreditan Rakyat

KEPUTUSAN MENTERI :

- ◆ Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.1064/KMK.00/1988 tentang Pendirian dan Usaha Bank Perkreditan Rakyat
- ◆ Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.221/KMK.017/1993 tentang Bank Perkreditan Rakyat
- ◆ Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.222/KMK.017/1993 tentang Persyaratan dan tata cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank
- ◆ Peraturan Menteri Dalam Negeri No.4 tahun 1993 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat
- ◆ Instruksi Menteri dalam Negeri No.8 tahun 1994 tentang Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.4 tahun 1993 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat

SURAT KEPUTUSAN BERSAMA :

- ◆ Surat Keputusan Bersama antara Direktur Bank Indonesia, Dirjen Lembaga Keuangan Departemen Keuangan dan Dirjen PUOD Departemen Dalam Negeri tanggal 26 September 1994

SURAT EDARAN BANK INDONESIA :

- ◆ Surat Edaran Bank Indonesia No.21/5/BPPP tanggal 27 Oktober 1988 tentang Pendirian dan usaha serta perizinan Bank Perkreditan Rakyat
- ◆ Surat Edaran Bank Indonesia No.25/5/BPPP tanggal 26 Pebruari 1993 tentang Peraturan Pemerintahan dan Keputusan Menteri Keuangan tentang Bank Perkreditan Rakyat
- ◆ Surat Bank Indonesia No.30/277/KEP/Dir tanggal 19 Maret 1998 tentang Perubahan Surat keputusan Direksi Bank Indonesia No.30/11/KEP/Dir tanggal 30 April 1997 tentang tata cara penilaian tingkat kesehatan Bank
- ◆ Surat Edaran Bank Indonesia No.25/1/BPPP tanggal 17 Nopember 1992 tentang Penyertaan Modal dan Pemilikan Saham oleh Bank

PERATURAN DAERAH PROPINSI DAERAH TINGKAT I JAWA TENGAH :

- ◆ Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah No.11 tahun 1981 tentang Badan Kredit Kecamatan

- ◆ Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah No.4 tahun 1995 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah