

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 33 UUD 1945 mengamanatkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, serta bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Upaya mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat merupakan tugas konstitusional bagi Negara dengan melibatkan seluruh komponen bangsa. Tugas konstitusional tersebut, dilakukan oleh Negara melalui penguasaan seluruh kekuatan ekonomi nasional, baik melalui regulasi sektoral maupun melalui kepemilikan Negara terhadap unit-unit usaha tertentu. Dengan demikian, Pasal 33 UUD 1945 merupakan legitimasi konstitusional keberadaan pelaku ekonomi di Indonesia, khususnya BUMN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi dan mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.¹ BUMN menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan

¹ Konsideran butir a dan b Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70. Selanjutnya disebut UU BUMN.

barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.

Pada negara berkembang, seperti Indonesia, memiliki beberapa alasan untuk mengadakan BUMN, diantaranya untuk menyeimbangkan atau menggantikan posisi swasta yang lemah. Hal ini dimaksudkan untuk menghasilkan rasio investasi, alih teknologi, meningkatkan sektor ketenagakerjaan, dan memproduksi barang-barang dengan harga terjangkau. Akan tetapi masih banyak BUMN yang secara ekonomi tidak berjalan efisien. Kondisi yang seperti ini menyebabkan besar kemungkinan bahwa BUMN akan menjadi penyebab persoalan besarnya beban yang ditanggung langsung oleh negara dalam upaya mempertahankan pengelolaannya. Untuk mengoptimalkan peran BUMN, pengurusan dan pengawasannya harus dilakukan secara profesional.

Dalam perkembangannya, pengelolaan BUMN secara profesional belumlah maksimal, Kementerian BUMN memastikan jumlah perusahaan BUMN akan berkurang, sejalan dengan program `rightsizing` melalui pola pembentukan holding, restrukturisasi, maupun likuidasi. Program rightsizing (penyesuaian jumlah) BUMN merupakan bagian dari upaya pemerintah untuk menyehatkan BUMN, Sesuai dengan "Master Plan Kementerian BUMN 2010- 2014, pada tahun 2012 jumlah BUMN menjadi

91 BUMN, pada 2013 menjadi 85 BUMN, dan menjadi 78 perusahaan pada 2014.²

Sistem pengelolaan dan pengawasan BUMN tersebut, harus didasarkan pada prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (good corporate governance). Sedangkan upaya peningkatan efisiensi dan produktifitas BUMN dilakukan melalui langkah-langkah restrukturisasi, baik restrukturisasi sektoral maupun restrukturisasi perusahaan. Restrukturisasi sektoral dilakukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga tercapai efisiensi dan pelayanan yang optimal. Sedangkan restrukturisasi perusahaan, yang meliputi penataan kembali bentuk badan usaha, kegiatan usaha, organisasi, manajemen, dan keuangan, dilakukan untuk meningkatkan daya saing, produktifitas dan kinerja perusahaan. 6 Untuk itu pemerintah mengupayakan peningkatan efisiensi dan produktifitas BUMN melalui langkah-langkah restrukturisasi.

Dalam UU BUMN No.19 Tahun 2003, pada Pasal 72 tentang maksud dan tujuan restrukturisasi baik restrukturisasi sektoral maupun restrukturisasi perusahaan atau korporasi dimaksudkan untuk untuk menyetatkan BUMN agar dapat beroperasi secara efisien, transparan, dan professional, meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, menghasilkan deviden dan pajak kepada negara serta menghasilkan produk dan layanan dengan harga kompetitif kepada konsumen. Pasal 73 tentang ruang lingkup restrukturisasi restrukturisasi sektoral yang

² Kementerian Badan Usaha Milik Negara "MASTER PLAN BUMN Tahun 2010-2014, h. 84

pelaksanaannya disesuaikan dengan kebijakan sektor dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan; restrukturisasi perusahaan atau korporasi merupakan restrukturisasi internal yang mencakup keuangan, organisasi atau manajemen, operasional, sistem, dan prosedur

Telah terjadi sengketa dalam Putusan Nomor : 118/G/2021/PTUN.SBY bahwa yang menjadi objek sengketa Tata Usaha Negara yang diajukan oleh Penggugat adalah diterbitkannya Keputusan Kepala Daerah Yang Mewakili Pemerintah Daerah Dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan (KPM) Perusahaan Daerah Air Minum Delta Tirta Kabupaten Sidoarjo Nomor : 1 Tahun 2021 tertanggal 14 Juni 2021. Tentang Pengangkatan Direksi Perusahaan Daerah Air Minum Delta Tirta Kabupaten Sidoarjo, tanggal 14 juni 2021.

Penggugat mengetahui PEMKAB sidoarjo sedang melakukan rekrutmen dan seleksi untuk jabatan Direksi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM)“Delta Tirta” Kabupaten Sidoarjo, ketika melihat website milik Tergugat sekitar bulan April 2021

Setelah mengetahui adanya rekrutmen dan seleksi calon anggota direksi PDAM “Delta Tirta” Kabupaten Sidoarjo, selanjutnya Penggugat ikut serta mendaftarkan diri sebagai peserta seleksi

Pada tanggal 29 april 2021 Penggugat menyerahkan seluruh dokumen persyaratan administrasi kepada panitia seleksi Calon Anggota Direksi PDAM Delta Tirta Sidoarjo. Dan sebagai bukti telah menyerahkan,

Penggugat menerima bukti penyerahan yang diterima oleh petugas bagian perekonomian dan sumber daya alam, Kabupaten Sidoarjo

Penggugat pada tanggal 2 Mei 2021 memperoleh pemberitahuan dari panitia seleksi yang menyatakan Penggugat ditetapkan sebagai peserta yang lulus seleksi administrasi

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018. Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah bisa digunakan ketika status BUMD Delta Tirta Sidoarjo sudah dirubah melalui pembuatan Peraturan Daerah (PERDA)

Bahwa oleh karena itu, tindakan Tergugat menerbitkan surat keputusan No 1 tahun 2021 tanggal 14 juni 2021. Tentang Pengangkatan Direksi Perusahaan Air Minum Delta Tirta Sidoarjo *tanpa lebih dahulu menerbitkan Peraturan Daerah (Perda)* adalah bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan sehingga dengan demikian beralasan hukum bagi Majelis Hakim dalam perkara a quo untuk menyatakan objek sengketa tersebut batal

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai hak uji materii dengan judul tesis: **Tindakan Penetapan Direksi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Yang Bertentangan Dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Studi Kasus Putusan PTUN Surabaya Nomor : 118/G/2021/PTUN.SBY)**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka ditentukan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum dalam penetapan direksi badan usaha milik daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik?
2. Bagaimana akibat hukum atas tindakan penetapan direksi badan usaha milik daerah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan?
3. Bagaimana pertimbangan hakim dalam perkara penetapan direksi PDAM dalam Putusan PTUN Nomor : 118/G/2021/PTUN.SBY?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan pengaturan hukum dalam penetapan direksi badan usaha milik daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan akibat hukum atas tindakan penetapan direksi badan usaha milik daerah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

3. Untuk mengetahui dan menjelaskan pertimbangan hakim dalam perkara penetapan direksi PDAM dalam Putusan PTUN Nomor : 118/G/2021/PTUN.SBY

D. Manfaat Penelitian

Melalui Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis, normatif maupun praktis, yakni ;

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya di sengketa surat keputusan direksi.
2. Secara praktis, Praktis hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya tentang sengketa keputusan direksi badan usaha milik negara.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

Kerangka teoritik dan sebagainya, berbagai istilah tersebut pada dasarnya sama maksud dan maknanya, mungkin ada yang lebih luas dan yang lain lebih sempit kajiannya, akan tetapi isi dari kerangka teoritik adalah konsepsi-konsepsi, teori-teori, pandangan-pandangan, dan penemuan yang relevan dengan pokok permasalahan.³

³ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 92.

Kata teoritik atau teoritis atau *theoretical* berarti berdasarkan pada teori, mengenai atau menurut teori.⁴ Kata teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa Latin yang berarti perenungan. Kata *theoria* itu sendiri berasal dari kata *thea* yang dalam bahasa Yunani berarti cara atau hasil pandang.⁵ Dalam penelitian ilmiah, adanya kerangka teoritis adalah merupakan suatu kerangka dari mana suatu masalah dan hipotesis diambil atau dihubungkan.

Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa: “Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori ataupun konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.”⁶ Kedudukan teori dalam suatu penelitian hukum sangat penting, di mana teori membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.⁷

Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidaknya-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.⁸ Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa :

Dalam ilmu pengetahuan hukum, teori menempati kedudukan yang penting karena memberikan sarana untuk merangkum serta memahami masalah yang dibicarakan secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri bisa disatukan dan

⁴ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2001, h. 156

⁵ Soetandyo Wigjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam HuMa, Jakarta, 2002, h. 184

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, h. 35

⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, h. 254.

⁸ *Ibid.*, h. 253.

ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara bermakna. Teori dengan demikian memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakan.⁹

a. Teori Good Government

Governance diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalahmasalah publik. Dalam konsep governance, pemerintah hanya menjadi salah satu actor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. Governance menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.¹⁰

Dapat dikatakan bahwa good governance adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political frame work bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Padahal, selama ini birokrasi di daerah dianggap tidak kompeten. Dalam kondisi demikian, pemerintah daerah selalu diragukan kapasitasnya dalam

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Sumarto Hetifa Sj, Inovasi, Partisipasi dan Good Governance, Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2003, h. 1-2

menjalankan desentralisasi. Di sisi lain mereka juga harus mereformasi diri dari pemerintahan yang korupsi menjadi pemerintahan yang bersih dan transparan.

Dalam dokumen kebijakan united nation development programme (UNDP) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri good governance yaitu:

1. Mengikut sertakan semua, transparansi dan bertanggung jawab, efektif dan adil.
2. Menjamin adanya supremasi hukum.
3. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsesus masyarakat.
4. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.¹¹

Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis saat ini adalah pemerintahan yang menekankan pada pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang sensitif terhadap suara-suara komunitas. Yang artinya, proses pengambilan keputusan bersifat hirarki berubah menjadi pengambilan keputusan dengan adil seluruh stakeholder.

Negara dengan birokrasi pemerintahan dituntut untuk merubah pola pelayanan diri birokratis elitis menjadi birokrasi populis. Dimana sektor swasta sebagai pengelola sumber daya di luar negara dan birokrasi pemerintah pun harus memberikan kontribusi dalam usaha pengelolaan sumber daya yang ada. Penerapan cita good governance pada akhirnya mensyaratkan keterlibatan organisasi masyarakatan sebagai kekuatan penyeimbang Negara.

¹¹ *Ibid.*, h. 3

Namun cita good governance kini sudah menjadi bagian sangat serius dalam wacana pengembangan paradigma birokrasi dan pembangunan kedepan. Karena peranan implementasi dari prinsip good governance adalah untuk memberikan mekanisme dan pedoman dalam memberikan keseimbangan bagi para stakeholders dalam memenuhi kepentingannya masing-masing. Dari berbagai hasil yang dikaji Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyimpulkan ada sembilan aspek fundamental dalam perwujudan good governance, yaitu:¹²

1. Partisipasi (*Participation*)

Partisipasi antara masyarakat khususnya orang tua terhadap anak-anak mereka dalam proses pendidikan sangatlah dibutuhkan. Karena tanpa partisipasi orang tua, pendidik (guru) ataupun supervisor tidak akan mampu bisa mengatasinya. Apalagi melihat dunia sekarang yang semakin rusak yang mana akan membawa pengaruh terhadap anak-anak mereka jika tidak ada pengawasan dari orang tua mereka.

2. Penegakan hukum (*Rule Of Law*)

Dalam pelaksanaan tidak mungkin dapat berjalan dengan kondusif apabila tidak ada sebuah hukum atau peraturan yang ditegakkan dalam penyelenggaraannya. Aturan-aturan itu berikut sanksinya guna meningkatkan komitmen dari semua pihak untuk mematuhi. Aturan-aturan tersebut dibuat tidak dimaksudkan untuk mengekang kebebasan, melainkan untuk menjaga keberlangsungan pelaksanaan fungsi-fungsi pendidikan dengan seoptimal mungkin.

3. Transparansi (*Transparency*)

Persoalan pada saat ini adalah kurangnya keterbukaan supervisor kepada para staf-stafnya atas segala hal yang terjadi, dimana salah satu dapat menimbulkan percekocokan antara satu pihak dengan pihak yang lain, sebab manajemen yang kurang transparan. Apalagi harus lebih transparan di berbagai aspek baik dibidang kebijakan, baik di bidang keuangan ataupun bidang-bidang lainnya untuk memajukan kualitas dalam pendidikan.

¹² Dede Rosyada Dkk, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia Dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2000), h. 182

4. Responsif (*Responsiveness*)

Salah satu untuk menuju cita good governance adalah responsif, yakni supervisor yang peka, tanggap terhadap persoalan-persoalan yang terjadi di lembaga pendidikan, atasan juga harus bisa memahami kebutuhan masyarakatnya, jangan sampai supervisor menunggu staf-staf menyampaikan keinginan-keinginannya. Supervisor harus bisa menganalisa kebutuhan-kebutuhan mereka, sehingga bisa membuat suatu kebijakan yang strategis guna kepentingan-kepentingan bersama.

5. Konsensus (*Consensus Orientation*)

Aspek fundamental untuk cita good governance adalah perhatian supervisor dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pengambilan keputusan secara konsensus, di mana pengambilan keputusan dalam suatu lembaga harus melalui musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama (pencapaian mufakat). Dalam pengambilan keputusan harus dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak juga dapat menarik komitmen komponen-komponen yang ada di lembaga. Sehingga keputusan itu memiliki kekuatan dalam pengambilan keputusan.

6. Kesetaraan dan keadilan (*Equity*)

Asas kesetaraan dan keadilan ini harus dijunjung tinggi oleh supervisor dan para staf-staf didalam perlakuannya, di mana dalam suatu lembaga pendidikan yang plural baik segi etnik, agama dan budaya akan selalu memicu segala permasalahan yang timbul. Proses pengelolaan supervisor yang baik itu harus memberikan peluang, jujur dan adil. Sehingga tidak ada seorang pun atau para staf yang teraniaya dan tidak memperoleh apa yang menjadi haknya.

7. Efektifitas dan efisien

Efektifitas dan efisien disini berdaya guna dan berhasil guna, efektifitas diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau besarnya kepentingan dari berbagai kelompok. Sedangkan efisien dapat diukur dengan rasionalitas untuk memenuhi kebutuhan yang ada di lembaga. Di mana efektifitas dan efisien dalam proses pendidikan, akan mampu memberikan kualitas yang memuaskan.

8. Akuntabilitas

Asas akuntabilitas berarti pertanggung jawaban supervisor terhadap staf-stafnya, sebab diberikan wewenang dari pemerintah untuk mengurus beberapa urusan dan kepentingan yang ada di lembaga. Setiap supervisor harus mempertanggung jawabkan atas semua kebijakan, perbuatan maupun netralitas sikap-sikap selama bertugas di lembaga.

9. Visi Strategi (*Strategic Vision*)

Visi strategi adalah pandangan-pandangan strategi untuk menghadapi masa yang akan datang, karena perubahan-perubahan yang akan datang mungkin menjadi perangkap bagi supervisor dalam membuat kebijakan-kebijakan. Disinilah diperlukan strategi-strategi jitu untuk menangani perubahan yang ada.¹³

b. Teori Kepastian Hukum

Dialektika keadilan masih berada pada penafsiran yang subjektif, adil bagi seseorang belum tentu adil bagi orang lain. Demikian pula kebijakan yang ditetapkan pemerintah, suatu kebijakan mungkin dipandang adil bagi pemerintah, namun belum tentu oleh masyarakat. Sehingga dalam suatu hubungan hukum yang terjadi di masyarakat harus memiliki kekuatan mengikat bagi masyarakat, kekuatan mengikat dalam suatu peristiwa hukum atau hubungan hukum membutuhkan adanya kepastian hukum. Hens Kelsen sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki, menjelaskan bahwa:

Hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekan aspek “seharusnya” atau “*das sollen*”, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu dalam bertingkah laku dalam masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹⁴

Menurut Utrecht sebagaimana dikutip Dominikus Rato, kepastian hukum mengandung dua makna, pertama adanya aturan bersifat umum

¹³ *Ibid.*, h. 182

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Prenada Kencana Media Group, h. 158

membuat individu mengetahui perbuatan yang boleh dan atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.¹⁵

Kepastian hukum menegaskan bahwa tugas hukum adalah menjamin kepastian hukum dalam hubungan-hubungan pergaulan kemasyarakatan. Terjadi kepastian yang dicapai “oleh karena hukum”. Dalam tugas hukum tersebut tersimpul dua tugas lain, yakni hukum harus menjamin keadilan maupun hukum harus tetap berguna. Akibatnya kadang-kadang yang adil terpaksa dikorbankan untuk yang berguna. Ada 2 (dua) macam pengertian “kepastian hukum” yaitu kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum.

Kepastian dalam hukum tercapai kalau hukum itu sebanyak-banyaknya hukum undang-undang dan bahwa dalam undang-undang itu tidak ada ketentuan-ketentuan yang bertentangan, undang-undang itu dibuat berdasarkan “*rechtswerkelijkheid*” (kenyataan hukum) dan dalam undang-undang tersebut tidak dapat istilah-istilah yang dapat di tafsirkan berlain-lainan.¹⁶ Kepastian hukum sangat identik dengan pemahaman positivisme hukum. Positivisme hukum berpendapat bahwa satu-satunya sumber hukum adalah undang-undang, sedangkan peradilan berarti

¹⁵ Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Yogyakarta, Laskbang Pressindo, h. 59

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, h. 35

semata-mata penerapan undang-undang pada peristiwa yang konkrit.¹⁷ Undang-undang dan hukum diidentikkan,¹⁸

Kepastian hukum merupakan suatu asas mutlak ada dalam suatu negara hukum. Menurut Philipus M. Hadjon, konsep *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak baik dari isi maupun kriteria *rechstaat* dan *rule of the law* itu sendiri.¹⁹

Berdasarkan dua model dan perbedaan sifat negara yang berdasarkan pada konsep *rechtstaat* dan *rule of the law* tersebut, maka muncullah dua sistem hukum di dunia, yaitu sistem hukum eropa kontinental yang disebut *civil law* dan sistem hukum *common law* atau *Engglish-Law*.

Mariam Budiardjo, menegaskan bahwa dalam perkembangan ide demokrasi dapat dilihat dalam dua *mainstream*, pertama demokrasi pada negara hukum klasik, dan kedua demokrasi pada negara hukum dinamis.²⁰

Konsep negara hukum didasari atas adanya keinginan untuk melakukan pembatasan yuridis terhadap kekuasaan dikarenakan politik

¹⁷ Lilik Rasyidi dan Ira Thania Rasyidi, 2004, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bhakti, h. 42-43.

¹⁸ Pontang Moerad, *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan Dalam Perkara Pidana*, Bandung, Alumni, 2005, h.120.

¹⁹ Philipus M. Hadjon, 1998, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya, Bina Ilmu, h. 72.

²⁰ Mariam Budiardjo, 2007, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Indonesia, Jakarta, h. 56

kekuasaan yang cenderung korup. Atas dasar itu, maka dilakukan pembatasan kekuasaan secara yuridis normatif untuk menghindari penguasa yang depostik.²¹

Di sinilah kemudian konstitusi menjadi penting artinya bagi kehidupan masyarakat. Konstitusi dijadikan sebagai perwujudan hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah sekalipun, sesuai dengan dalil, *government by the law, not by men* (pemerintahan berdasarkan hukum, bukan berdasarkan manusia).²²

Berangkat dari keinginan untuk mewujudkan hukum sebagai panglima dalam penyelenggaraan negara, kemudian muncullah konsep negara hukum (*rechtstaat*). Menurut Carl J. Friedrich Stahl dalam sebagaimana dikutip Mariam Budiarjo, setidaknya terdapat empat unsur berdirinya negara hukum (*rechstaat*), yaitu: adanya pengakuan terhadap hak asasi manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan peraturan, dan peradilan administrasi dalam perselisihan.²³

Terwujudnya kepastian hukum tidak hanya adanya aturan hukum yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan yang boleh dan atau tidak boleh dilakukan, tetapi juga berupa jaminan bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang

²¹Despotisme adalah bentuk pemerintahan dengan satu penguasa, baik individual maupun oligarki, yang berkuasa dengan kekuatan politik absolut. Despotisme dapat berarti tiran (dominasi melalui ancaman hukuman dan kekerasan), atau absolutisme atau diktatorisme. Menurut Montesquieu, perbedaan antara monarki dan despotisme adalah bahwa dalam monarki, penguasa memerintah dengan hukum yang ada dan tetap, sementara dalam despotisme penguasa memerintah berdasarkan keinginannya sendiri.

²² Mariam Budiarjo, *Op. Cit.*, h. 57.

²³ *Ibid.*

bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Artinya, kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah harus dilakukan evaluasi, apakah telah sesuai dengan konsep-konsep yang terkandung dalam negara Indonesia yang berdasarkan pada Pancasila sebagai dasar atau falsafah hidup bangsa dan Konstitusi sebagai pedoman dalam pelaksanaan pergaulan hidup bangsa Indonesia.

c. Teori Keputusan Tata Usaha Negara

Pemerintahan yang baik dan dapat dikatakan berjalan efektif dari sudut pandang hukum birokrasi pemerintahan, apabila pemerintahnya diberi kewenangan untuk memproduksi dua produk hukum yakni peraturan perundang-undangan dan keputusan. Peraturan perundang-undangan merupakan produk hukum yang bersifat *in abstractum* atau dengan kata lain peraturan perundang-undangan merupakan produk hukum tertulis yang materinya atau substansinya atau isinya mempunyai daya ikat sebagian atau seluruh penduduk wilayah negara. Berbeda dengan keputusan yang dalam konteks birokrasi pemerintahan dikenal dengan istilah keputusan tata usaha negara yang merupakan produk hukum yang bersifat *in concreto*. Keputusan tata usaha negara merupakan penetapan tertulis yang diproduksi atau dibuat oleh pejabat tata usaha negara yang mendasarkan diri pada peraturan perundang-undangan, bersifat konkret, individual dan final.

Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, memuat ketentuan bahwa yang dimaksudkan dengan Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dikemukakan dalam penjelasan terhadap pasal ini bahwa, penetapan tertulis terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan tersebut memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Hal ini dimaksudkan untuk kemudahan dari segi pembuktiannya nanti sehingga, hanya dibutuhkan kejelasan soal, pertama Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mana yang mengeluarkannya; kedua, maksud serta mengenai hal apa isi tulisan tersebut dan ketiga, kepada siapa tulisan itu dituju dan apa yang ditetapkan didalamnya.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara terdiri atas Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di pusat dan di daerah yang melakukan kegiatan atau yang melaksanakan tugas eksekutif. Tindakan hukum Tata

Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.²⁴

Keputusan Tata Usaha Negara bersifat konkret artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak tetapi berwujud tertentu atau dapat ditentukan. Bersifat individual artinya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak ditunjuk untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Bersifat final artinya Keputusan Tata Usaha Negara sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih membutuhkan persetujuan instansi atasan lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan.²⁵

Berikut ini terdapat definisi keputusan yang diberikan oleh beberapa sarjana:

1. Keputusan adalah perbuatan dilapangan pemerintahan yang dilakukan oleh penguasa berdasarkan atas wewenangnya yang istimewa.
2. Beschikking adalah suatu perbuatan hukum yang bersegi satu (sepihak) yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.
3. Beschikking adalah sebagai suatu tindakan hukum sepihak dalam lapangan pemerintahan yang dilakukan oleh alat pemerintahan berdasarkan wewenang yang ada pada alat atau organ itu.
4. Keputusan atau ketetapan adalah tindakan hukum yang dilakukan oleh alat alat pemerintahan, pernyataan kehendak mereka dalam menyelenggarakan hal khusus dengan maksud mengadakan perubahan dalam lapangan hubungan hukum.
5. Ketetapan adalah tindakan pemerintahan, dijalankan oleh suatu jabatan pemerintahan yang dalam suatu hal tertentu secara

²⁴ Soemitro, Rochmat, *Azas Dan Dasar Perpajakan 2*, Refika Aditama, Jakarta, 1998, h. 94.

²⁵ *Ibid.*, h. 95.

bersegi satu dan dengan sengaja meneguhkan suatu hubungan atau suatu keadaan hukum yang telah ada atau yang menimbulkan suatu hubungan hukum atau keadaan hukum yang baru atau menolaknya.

6. Ketetapan adalah suatu perbuatan pemerintahan dalam arti luas yang khusus bagi lapangan pemerintahan dalam arti sempit.²⁶

Definisi keputusan yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah definisi keputusan sebagaimana termuat dalam ketentuan pasal 1 ayat (3) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yakni Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Keputusan Tata Usaha Negara memegang peranan yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan suatu pemerintahan. Hal ini dikarenakan Keputusan Tata Usaha Negara lebih merupakan instrumen administrasi Negara yang lebih berorientasi pada pelaksanaan tugas-tugas konkrit dari pada penjabaran suatu undang-undang. Keputusan Tata Usaha negara lebih memiliki nilai fleksibilitas serta lebih dimungkinkan untuk manterjemahkan dan mengkomunikasikan kemauan pihak pengatur atau penguasa dan pihak yang diatur demi terwujudnya tujuan bersama. Kecepatan dan ketepatan dari pihak administrasi negara untuk

²⁶ Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen, 1990, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara I*, Citra Aditya Bakti, Bandung. h. 47-48.

menterjemahkan tugas yang dipercayakan kepadanya, terlihat jelas dengan wewenang pembuatan suatu Keputusan Tata Usaha Negara berada pada kewenangan pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*) dan kewenangan diskresi pemerintahan (*vrijebevoegdheid*) terlihat jelas akan adanya.²⁷

Terdapat dua sudut pandang dalam menilai sahnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara yakni dari sudut pandang doktrin dan normatif. Ditinjau dari sudut pandang doktrin, menurut Van der Pot, sebagaimana dikutip oleh Tjandra, ada 4 (empat) syarat sahnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara, yakni:

1. Keputusan Tata Usaha Negara harus dibuat oleh alat (organ) yang berwenang (*bevoegd*) untuk membuatnya.
2. Oleh karena Keputusan Tata Usaha Negara merupakan suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*), maka pembentukan kehendak tersebut tidak boleh mengandung kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*) yakni tidak boleh mengandung paksaan, kekeliruan dan penipuan.
3. Keputusan Tata Usaha Negara harus diberi bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatannya harus memperhatikan cara atau prosedur pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara itu, manakalah cara itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut.
4. Isi dan tujuan Keputusan Tata Usaha Negara harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya.²⁸

Terkait dengan syarat-syarat keabsahan suatu Keputusan Tata Usaha Negara, Tjandra yang mengutip pandangan Van der Wel membagi syarat-syarat tersebut menjadi dua golongan yakni:

²⁷ Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta. 2008, h. 67-68.

²⁸ *Ibid.*, h. 71.

1. Syarat-syarat materiil, meliputi:
 - a) Instansi/alat negara yang membuat Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus berwenang menurut jabatannya, baik kewenangan dalam lingkup wilayah hukumnya maupun kewenangan berdasarkan persoalannya.
 - b) Dalam kehendak alat negara yang membuat Keputusan Tata Usaha Negara tidak boleh ada kekurangan-kekurangan yuridis seperti kehilapan, penipuan, paksaan, dan penyogokan.
 - c) Keputusan Tata Usaha Negara harus berdasarkan suatu keadaan tertentu.
 - d) Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dapat dilaksanakan dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain, menurut isi dan tujuan sesuai dengan peraturan-peraturan lain yang menjadi dasar Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.
2. Syarat-syarat formil, meliputi:
 - a) Syarat-syarat yang ditentukan berkaitan dengan persiapan dan cara pembuatan suatu Keputusan Tata Usaha Negara.
 - b) Keputusan Tata Usaha Negara harus diberi bentuk yang ditentukan.
 - c) Syarat-syarat yang ditentukan berkaitan dengan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara.
 - d) Jangka waktu yang ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara dan pengumuman Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak boleh dilewati.²⁹

Ditinjau dari sudut pandang normatif, sahnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara didasarkan pada pasal 53 ayat (2) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yakni: Keputusan Tata Usaha Negara sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku dan sesuai dengan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

1. Keputusan Tata Usaha Negara sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku Penjelasan pasal 53 ayat (2) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dijelaskan bahwa kesesuaian Keputusan Tata Usaha Negara dengan peraturan perundang-undangan meliputi:
 - a) Kesesuaian dengan peraturan perundang undangan yang bersifat formal/prosedural. Misalnya: sebelum mengeluarkan Surat Keputusan tentang perbatasan wilayah antar

²⁹ *Ibid.*, h. 72.

kabupaten/kota Gubernur hendaknya melakukan pengkajian berupa penelitian dokumen, pelacakan batas serta membuka akses komunikasi dengan masyarakat yang mendiami wilayah perbatasan.

- b) Kesesuaian dengan peraturan perundang undangan yang bersifat material/substansi. Misalnya: ketepatan menentukan titik batas sesuai dengan rasa adil masyarakat kedua kabupaten sebagai hasil komunikasi antara kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat yang bertikai.
 - c) Dikeluarkan oleh badan atau pejabat yang berwenang.
2. Keputusan Tata Usaha Negara sesuai dengan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Pasal 53 ayat (2) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, memuat ketentuan bahwa yang dimaksudkan dengan asas asas umum pemerintahan yang baik merupakan asas asas umum penyelenggara negara sebagaimana yang dimaksudkan dalam pasal 3 Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yang meliputi (Tjandra, 2008:74-76):
- a) Asas kepastian hukum Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang undangan yang berlaku, keputusan dan keadilan dalam setiap kebijakan.
 - b) Asas tertib penyelenggaraan negara Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
 - c) Asas keterbukaan Asas yang membuka diri pada hak-hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggara negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak-hak atas pribadi, golongan dan rahasia negara.
 - d) Asas proporsionalitas Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
 - e) Asas profesionalitas Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - f) Asas akuntabilitas Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku.

Terdapat satu asas lagi yang tidak diatur dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Negara yang Bersih

dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme namun diatur dalam penjelasan pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yakni asas kepentingan umum. Asas ini mengandung muatan mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.³⁰

Penelitian disertasi Fahmal sebagaimana dikutip Tjandra, juga menghasilkan salah satu asas dari asas umum pemerintahan yang baik yakni asas kearifan lokal. Hal ini didasarkan dari kekayaan dan budaya/nilai kearifan lokal yang melimpah yang ada dan hidup di bumi Indonesia.³¹

Pada prinsipnya terdapat tiga asas hukum yang menjadi landasan pijak dalam membuat keputusan tata usaha negara yakni:

1. Asas Yuridisitas (*Rechtmatigheid*)
Artinya bahwa keputusan pemerintah maupun administrasi negara tidak boleh melanggar hukum (*onrechtmatig overherds daad*)
2. Asas Legalitas (*Wetmatigheid*)
Artinya bahwa suatu keputusan harus diambil berdasarkan suatu ketentuan undang-undang.
3. Asas Diskresi (*Discretie, Freies Ermessen*)
Artinya bahwa pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada pengaturannya dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar asas Yuridiktas dan asas Legalitas.³²

Mencermati sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, keberadaan keputusan selalu dimasukkan dalam kategori norma hukum yang berlaku terus menerus dalam jangka waktu yang tidak

³⁰ *Ibid.*, h. 75.

³¹ *Ibid.*, h. 84.

³² Atmosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.1984, h. 85.

terbatas dan sifat substansinya adalah umum abstrak. Hal ini dikarenakan belum dikenalnya istilah peraturan sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. yang dikenal hanyalah keputusan, misalnya keputusan presiden atau keputusan kepala daerah.

2. Kerangka Konsep

Konsepsi berasal dari bahasa latin, *conceptus* yang memiliki arti sebagai suatu kegiatan atau proses berpikir, daya berfikir khususnya penalaran dan pertimbangan. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas.

Konsepsi merupakan definisi operasional dari intisari obyek penelitian yang akan dilaksanakan. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari perbedaan pengertian dan penafsiran dari suatu istilah yang dipakai. Selain itu dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian ini. Menghindari terjadinya perbedaan pengertian tentang konsep yang dipakai dalam penelitian ini, perlu dikemukakan mengenai pengertian konsep yang akan digunakan, sebagai berikut:

1. Penetapan adalah

1 proses, cara, perbuatan menetapkan; penentuan; pengangkatan (jabatan dsb); pelaksanaan (janji, kewajiban, dsb): ~ *bahasa Indonesia menjadi bahasa persatuan terjadi pd tahun 1928*; 2 Huk

tindakan sepihak menentukan kaidah hukum konkret yg berlaku khusus³³

2. Direksi berdasarkan Pasal 1 angka (5) Undang- Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (“UUPT”) menyebutkan bahwa Direksi dalam Perseroan Terbatas (“Perseroan”) adalah organ Perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan anggaran dasar.
3. PDAM merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) bergerak dibidang pelayanan air minum yang dibentuk oleh pemerintah daerah³⁴.
4. Bertentangan

1 berhadapan; berhadaphadapan: *rumah saya ~ dng rumah Pak Camat*; 2 berlawanan; tidak selaras: *perasaan tidak selamanya ~ dng pikiran*; 3 bersalahan (dng); tidak sesuai (tidak selaras, tidak cocok) dng: *tindakan pemecatan buruh itu ~ dng jiwa Pancasila*; 4 berselisih pendapat (paham dsb); bermusuhan; tidak sepaham (sependapat);

5. AAUPB adalah “asas-asas hukum tidak tertulis yang harus diperhatikan oleh badan atau pejabat administrasi negara dalam melakukan tindakan hukum yang akan dinilai kemudian oleh hakim administrasi”

F. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara dan browsing melalui internet terdapat

³³ Pusat Bahasa, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, 2008, h. 1514

³⁴ Agus Hartono Pengaruh Employee Stock Ownership Program Terhadap Kinerja Perusahaan Publik Di Bursa Efek Indonesia, 2014.

beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh penelitian terdahulu, yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang menjadi objek kajian dalam penulisan tesis ini. Adapun beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian ini adalah:

1. Tesis Durotun Nafisa, NIM : 2022203802110036 mahasiswa Direktorat Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Malang, 2025.

Judul skripsi yang menjadi topik/tema dalam penelitian skripsi ini adalah mengenai: **“Analisis Yuridis Pengaturan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Puskesmas Dalam Perspektif Asas Kepastian Hukum”**

Adapun yang menjadi permasalahan dalam skripsi ini adalah Bagaimana pengaturan Puskesmas sebagai BLUD dalam perspektif asas kepastian hukum?, serta Bagaimana manfaat hukum tata kelola Puskesmas sebagai BLUD dikaitkan dengan pemenuhan layanan kesehatan yang efisien dan efektif?

2. Tesis Muhammad Teguh Pangestu, NIM: B022181062, Mahasiswa Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2021.

Judul penelitian/Tesis: **“Status Hukum Kekayaan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara”**

Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini, yaitu: Apakah pengaturan kekayaan negara dalam Badan Usaha Milik

Negara telah memberikan kepastian hukum?, Apakah kerugian Badan Usaha Milik Negara dapat dinilai sebagai kerugian negara?

Berdasarkan peninjauan yang telah dilakukan, maka sejauh yang diketahui, penelitian tentang: **Tindakan Penetapan Direksi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Yang Bertentangan Dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Studi Kasus Putusan Nomor : 118/G/2021/PTUN.SBY)** belum pernah dilakukan baik dilihat dari judul maupun dari substansi permasalahan Sehingga penelitian ini adalah asli adanya. Artinya, secara akademik penulisan ini dapat dipertanggungjawabkan kemurniannya.

G. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu “menggambarkan keadaan atau suatu fenomena yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti”.³⁵ Deskriptif analistis akan dikaji peraturan-peraturan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan yang menyangkut permasalahan yang telah diidentifikasi.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan dalam penelitian ini dilakukan secara metode penelitian yuridis normatif. "Pendekatan yuridis normatif yaitu menekankan pada

³⁵ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2003, hal. 36

ilmu hukum dengan menitik beratkan pada data sekunder, yang berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tertier”.³⁶

3. Objek Penelitian

Adapun objek penelitian dalam penulisan tesis ini adalah Putusan Nomor : 118/G/2021/PTUN.SBY.

4. Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan melaksanakan penelitian kepustakaan (*library reseacrh*), yaitu dengan metode pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan dan pembahasan dalam penelitian ini.

Alat pengumpulan data merupakan landasan utama dalam menyusun tesis ini yang didasarkan atas : Penelitian Kepustakaan (*library research*), dengan metode ini penulis dapat mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan, berupa buku-buku, majalah, dokumen-dokumen, serta

³⁶ *Ibid*, h. 37

sumber-sumber teoritis lainnya sebagai dasar penyelesaian pokok masalah dalam tesis ini.

5. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

a. Jenis Data

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Data kualitatif, yaitu data yang disajikan dalam bentuk kata verbal bukan dalam bentuk angka. yang termasuk data kualitatif dalam penelitian ini yaitu gambaran umum obyek penelitian.³⁷

b. Sumber Data

Sumber data penelitian ini adalah sekunder. Data sekunder dalam penelitian ini bersumber dari :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan mengenai penetapan direksi BUMN.
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer berupa buku-buku yang berhubungan dengan objek yang diteliti
- 3) Bahan hukum tertier yakni yang memberikan informasi lebih lanjut mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum.

6. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif. Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan

³⁷ Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta : Rakesarasin, 1996), h. 2.

jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Pelaksanaan analisis data dalam penelitian ini, terdapat 3 (tiga) aspek kegiatan yang penting untuk dilakukan, yaitu: menulis catatan, mengidentifikasi konsep-konsep dan mengembangkan batasan konsep dan teori. Proses analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini meliputi beberapa tahapan, yaitu:

a. Analisis data

Analisis data dilakukan semenjak data diperoleh secara studi pustaka. Dari analisa data diperoleh tema dan rumusan hipotesa. Untuk menuju pada tema dan mendapatkan rumusan hipotesa, tentu saja harus berpatokan pada tujuan penelitian dan rumusan masalahnya.

b. Reduksi data

Reduksi data merupakan kegiatan proses pengurangan data dan juga penambahan data. Dalam mereduksi data dapat terjadi pengurangan data dan juga penambahan data yang dianggap relevan dengan permasalahan yang diteliti sehingga dihasilkan data yang sempurna.

c. Penyajian data

Setelah proses reduksi data, maka tahapan selanjutnya adalah penyajian data. Penyajian data merupakan proses pengumpulan informasi yang disusun berdasar kategori atau pengelompokan-pengelompokan yang diperlukan.

d. Interpretasi data

Setelah melalui tahapan penyajian data, maka tahap selanjutnya adalah proses pemahaman makna dari serangkaian data yang telah tersaji, dalam wujud yang tidak sekedar melihat apa yang tersurat, namun lebih pada memahami atau menafsirkan mengenai apa yang tersirat di dalam data yang telah disajikan.

e. Penarikan kesimpulan/verifikasi.

Tahapan terakhir dari analisis data adalah penarikan kesimpulan/ verifikasi, tahap ini merupakan proses perumusan makna dari hasil penelitian yang diungkapkan dengan kalimat yang singkat-padat dan mudah difahami, serta dilakukan dengan cara berulang kali melakukan peninjauan mengenai kebenaran dari penyimpulan itu, khususnya berkaitan dengan relevansi dan konsistensinya terhadap judul, tujuan dan perumusan masalah yang ada.

BAB II

PENGATURAN HUKUM DALAM PENETAPAN DIREKSI BADAN USAHA MILIK DAERAH YANG SESUAI DENGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK

A. Badan Usaha Milik Daerah

1. Pengertian Badan Usaha Milik Daerah

Badan usaha milik negara yang dikelola oleh pemerintah daerah disebut badan usaha milik daerah (BUMD). Perusahaan daerah menurut Pasal 5 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1962 tentang Perusahaan adalah perusahaan yang didirikan oleh pemerintah daerah yang modalnya sebagian besar atau seluruhnya adalah milik pemerintah daerah. Tujuan pendirian perusahaan daerah untuk turut serta pembangunan daerah, pengembangan dan pembangunan potensi ekonomi di daerah menuju masyarakat yang adil dan makmur. Contoh perusahaan daerah antara lain: Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dan Bank Pembangunan Daerah (BPD), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki kedudukan sangat penting dan strategis dalam menunjang pelaksanaan otonomi.

Secara umum peranan Badan Usaha Milik Daerah pada kegiatan ekonomi dan pembangunan daerah dapat dilihat dari 3 aspek, yaitu:

- a) Meningkatkan Produksi;
- b) Perluasan Kesempatan Kerja, dan
- c) Meningkatkan Pendapatan Daerah

Disisi lain, BUMD juga mempunyai fungsi dan peranan yang di bebaskan padanya, pokoknya adalah:³⁸

- a) Melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan daerah;
- b) Pemupukan dana bagi pembiayaan pembangunan daerah;
- c) Mendorong peran serta masyarakat dalam bidang usaha;
- d) Menjadi perintis kegiatan dan usaha yang kurang diminati swasta.

Pengelolaan BUMD perlu dioptimalkan agar benar- benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga dapat berperan aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah. Laba dari BUMD diharapkan memberikan kontribusi yang besar terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Otonomi daerah memberikan konsekuensi yang cukup besar bagi peran BUMD dalam menopang PAD. Sesungguhnya usaha dan kegiatan ekonomi daerah yang bersumber dari BUMD telah berjalan sejak lama sebelum undang-undang tentang otonomi daerah disahkan. Untuk mencapai sasaran tujuan BUMD sebagai salah satu sarana PAD, perlu adanya upaya optimalisasi BUMD yaitu dengan adanya peningkatan profesionalisasi baik dari segi manajemen, sumber daya manusia maupun sarana dan prasarana yang memadai sehingga memiliki kedudukan yang sejajar dengan kekuatan sektor perekonomian lainnya.

³⁸ Rustian Kamaludin, Peran dan Pemberdayaan BUMD dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah, disusun dan disajikan pada Rapat Koordinasi Pemberdayaan BUMD oleh Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah di Jakarta, 4 – 6 Desember 2000.”, h. 2

2. Ciri-Ciri Badan Usaha Milik Daerah

Perusahaan daerah dan/atau Badan Usaha Milik Daerah mempunyai ciri yang berbeda dengan Badan Usaha Milik Negara, oleh karena itu ciri-ciri Badan Usaha milik Daerah bisa dilihat sebagai berikut:

- a. BUMD didirikan dan diawasi oleh pemerintah daerah;
- b. Pemerintah mempunyai kekuasaan absolut, karena sebagai pemegang hak kekayaan usahanya;
- c. Pemerintah daerah menguasai seluruh atau sebagian besar modal BUMD;
- d. BUMD pemimpinnya adalah seorang direksi yang bisa diangkat dan dicopot kepala daerah (bupati, walikota atau gubernur);
- e. Segala risiko terjadi pada BUMD ditanggung secara penuh oleh pihak pemerintah;
- f. Sebagai penyumbang kas atau sumber pendapatan daerah bahkan negara;
- g. Sebagai instrumen penting guna pengembangan ekonomi di daerah dan nasional;
- h. Tidak semata-mata mencari keuntungan, karena laba harus dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat. Jadi tujuan BUMD tidak untuk mengumpulkan keuntungan sebesar mungkin tapi dengan modal sekecil mungkin;
- i. Pemegang saham BUMD adalah pemerintah;
- j. BUMD bisa menghimpun dana atau keuangan dari berbagai pihak

seperti lembaga perbankan dan non perbankan.

3. Modal dan Kekayaan Badan Usaha Milik Daerah

Dalam Pasal 7 Undang-Undang Perusahaan Daerah bahwa BUMD sebagai perusahaan milik daerah memiliki modal dan kekayaan, yaitu;

- a. Modal BUMD terdiri untuk seluruhnya atau untuk sebagian kekayaan Pemerintah daerah yang dipisahkan;
- b. Modal BUMD yang untuk seluruhnya terdiri dari kekayaan satu Pemerintah daerah yang dipisahkan tidak terdiri dari saham-saham;
- c. Apabila modal BUMD tersebut terdiri atas kekayaan beberapa Pemerintah daerah, maka modal dasar BUMD tersebut terdiri atas saham-saham;
- d. Modal BUMD, terdiri dari saham-saham, baik saham yang dimiliki oleh pemerintah daerah atau pihak lain (swasta);
- e. Berdasarkan petunjuk menteri keuangan, semua alat untuk liquid disimpan oleh bank yang ditunjuk oleh kepala daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962 Pasal 8, menyatakan bahwa saham-saham yang dimiliki oleh BUMD yang digunakan sebagai modal, terdiri dari saham biasa dan saham prioritas, dimana saham biasa yang bermakna saham tersebut bisa dimiliki oleh pemerintah daerah dan pihak swasta, sedangkan saham prioritas adalah saham yang hanya bisa dimiliki oleh pemerintah daerah.

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD Pasal 19, menyebutkan sumber modal BUMD adalah terdiri dari Pernyataan modal daerah, pinjaman, hibah dan sumber modal lainnya, lebih lanjut hal tersebut bisa dilihat dari bunyi 19 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD,

Pasal 19 ayat 1 Menyebutkan:

1. Sumber modal BUMD terdiri atas:
 - a. Penyertaan modal daerah;
 - b. Pinjaman;
 - c. Hibah; dan
 - d. Sumber modal lainnya.

Pasal 19 ayat 2 Menyebutkan:

2. Penyertaan modal daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf a dapat bersumber dari:
 - a. APBD; dan/atau
 - b. Konversi dari Pinjaman.

Pasal 19 ayat 3 menyebutkan:

3. Pinjaman sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf b dapat bersumber dari:
 - a. Daerah;
 - b. BUMD lainnya; dan/atau
 - c. Sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 19 ayat 4 menyebutkan:

4. Hibah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf c dapat bersumber dari:
 - a. Pemerintah Pusat;
 - b. Daerah;
 - c. BUMD lainnya; dan/atau
 - d. Sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 19 Ayat 5 menyebutkan:

5. Sumber modal lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf d meliputi:
 - a. Kapitalisasi Cadangan;
 - b. Keuntungan revaluasi aset; dan
 - c. Agio saham.

Bahwa modal badan usaha milik daerah yang berbentuk penyertaan modal, sebagaimana di atur dalam Pasal 21 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor. 54 Tahun 2017 Tentang BUMD, bisa diperuntukan sebagai pendirian badan usaha milik daerah atau perusahaan daerah dan juga bisa digunakan sebagai penambahan modal badan

usaha milik daerah atau perusahaan daerah serta bisa digunakan juga sebagai pembelian saham.

4. Pengurus Badan Usaha Milik Daerah

Badan Usaha Milik Daerah atau perusahaan daerah dalam pengelolaannya dipegang oleh direksi, dalam pengangkatan direksi suatu perusahaan daerah dilakukan oleh kepala daerah dengan pertimbangan DPRD tempat perusahaan daerah itu didirikan, tata cara pengangkatan direksi pada perusahaan daerah telah diatur dalam peraturan daerah. Pengurusan BUMD dilakukan oleh suatu Direksi. Jumlah anggota serta susunan Direksi diatur di dalam peraturan daerah yang merupakan peraturan pendiriannya, pengangkatan anggota direksi dapat dilakukan oleh kepala daerah, jika modal badan usaha atau perusahaan daerah seluruhnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Pengangkatan anggota Direksi BUMD atau perusahaan daerah bisa dilakukan dari usulan pemegang saham prioritas, bagi badan usaha yang modalnya sebagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan.

Direksi dalam menjalankan perusahaan diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya, agar menjadi lebih baik. Dalam pelaksanaannya, kewenangan yang dimiliki direksi dibatasi di dalam peraturan daerah tentang pendirian perusahaan milik daerah tersebut. Pembatasan ini sebagai kontrol oleh pemerintah daerah serta untuk menyesuaikan akan karakter perusahaan daerah masing-masing. Oleh karena itu hal yang wajar kekuasaan tersebut di atas ditetapkan dalam

peraturan pendirian perusahaan yang bersangkutan.

5. Pengawasan Badan Usaha Milik Daerah

Memastikan tugas manajemen perusahaan dijalankan oleh Direksi sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan, maka diadakan pengawasan. Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah mengatur tentang pengawasan Perusahaan Daerah, bahwa Direksi dalam menjalankan pengurusan terhadap perusahaan berada di bawah pengawasan Kepala Daerah bagi Perusahaan Daerah yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Fungsi pengawasan dilaksanakan oleh Pemegang Saham atau Pemegang Saham Prioritas apabila saham-saham perusahaan tersebut dimiliki oleh lebih dari satu pemegang saham. Pengawasan juga dapat dilakukan oleh badan yang dibentuk atau ditunjuk dengan diberikan mandat untuk melakukan pengawasan oleh Kepala Daerah atau Pemegang Saham. Biasanya tugas pengawasan terhadap suatu perusahaan yang besar ditunjuk suatu badan, yang menajalankan pengawsan umum terhadap perusahaan. Sedang untuk sejumlah perusahaan perusahaan yang kecil ditunjuk hanya satu badan untuk melakukan pengawasan.

B. *Good Corporate Governance (GCG)*.

Pada pengelolaan BUMD, kemandirian dan independensi dari direksi dan pengawas, bebas dan tidak terpengaruh atas intervensi dari pihak manapun, merupakan pelaksanaan dari tata kelola perusahaan yang baik

(*good corporate governance (GCG)*). *Forum Organization for Eco Normic Cooperation and Development (OeCD)* mendefinisikan *good corporate governance (GCG)*, sebagai berikut:

- a. Hubungan yang dibangun dari perilaku-perilaku yang berbeda oleh pihak-pihak yang terkait dalam pengelolaan perusahaan, yaitu pemegang saham, para pengelola atau pekerja perusahaan dan lain-lain, guna membentuk team yang solit dan menciptakan strategi perusahaan untuk mengendalikan perusahaan.
- b. Tata kelola perusahaan berkaitan dengan seperangkat peraturan tentang kerangka hubungan dan perilaku perusahaan swasta, kemudian membentuk perumusan strategi perusahaan. Hal ini dapat disebut sebagai sisi normatif dari tata kelola perusahaan (*Nomormative side of corporate governance*).³⁹

Berbagai keuntungan yang diperoleh dengan penerapan *good corporate governance* bagi suatu perusahaan antara lain menurut Azhar Maksum, dijelaskan sebagai berikut:⁴⁰

- a. Perusahaan yang menerapkan GCG dengan baik, akan berpengaruh pada terciptanya budaya kerja yang lebih baik, serta kebijakan-kebijakan yang diambil oleh perusahaan akan lebih cepat dan efisien;
- b. Perusahaan yang menerapkan GCG dengan baik pada pengelolaan perusahaan, akan meminimalkan terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh pemangku jabatan;
- c. Perusahaan yang menerapkan GCG dengan baik pada pengelolaan perusahaan, akan menaikkan citra dan nilai investor, karena pengelolaan perusahaan yang baik akan meningkatkan kepercayaan bagi pemegang saham, dan mendatangkan investor;
- d. Perusahaan yang menerapkan sistem GCG yang baik pada perusahaan juga akan mempengaruhi etos kerja karyawan akan lebih baik;
- e. Perusahaan dengan pelaksanaan GCG dengan baik, maka akan meningkatkan rasa percaya diri pada stakeholder, sehingga akan mempengaruhi prestasi perusahaan ke arah yang lebih baik, sehingga perusahaan akan mempunyai citra yang baik dalam dunia usaha;

³⁹ Yudho Taruno Muryanto dan Djuwitayastuti, " *Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam Rangka Mewujudkan Good Corporate Governance*" (*Jurnal Yustisia* Vol. 3 No. 1 Januari-April 2014), h. 127.

⁴⁰ *Ibid.*, h. 127.

- f. Perusahaan yang menerapkan sistem GCG dengan konsisten dan baik, akan menyehatkan manajemen perusahaan, dengan transparansi pengelolaan perusahaan, sehingga setiap orang dapat mengawasi jalannya perusahaan, sehingga akan meningkatkan kualitas laporan keuangan perusahaan dan perusahaan akan menjadi perusahaan yang sehat dan mudah untuk berkembang.

Perusahaan yang menerapkan sistem GCG, harus mengetahui dan mengaplikasikan prinsip yang ada pada pengelolaan perusahaan yang baik yakni:⁴⁸

- a. Keterbukaan Informasi;
- b. Akuntabilitas atau kejelasan fungsi;
- c. Pertanggung Jawaban;
- d. Kemandirian;
- e. Kewajaran

C. Pengaturan Hukum Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Sebagaimana peraturan-peraturan yang telah ada terlebih dahulu, tidak secara rinci mengatur tentang pembentukan Badan Usaha Milik Daerah atau Perusahaan Daerah, begitu juga dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 23 tahun 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, karena pembentukan Badan Usaha Milik Daerah atau Perusahaan Daerah lebih khusus akan diatur pada peraturan daerah. Dalam ketentuan undang-undang tentang pemerintah daerah tersebut

disebutkan:

”Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan dan/atau pembubaranya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan” (Pasal 286 ayat 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah).

Ketentuan diatas sebenarnya secara substansi hampir sama dengan ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah hanya saja berbeda istilah yang dipakai. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah, dipakai istilah perusahaan daerah dan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana dirubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, diistilahkan dengan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah

Secara umum pelaksanaan pembentukan Badan Usaha Milik Daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, dari mulai pengertian Badan Usaha Milik Daerah yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah dikatakan bahwa BUMD adalah “BUMD adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah”. Hingga sampai karakteristik BUMD yang diatur dalam Pasal

Pasal 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah dan tujuan didirikannya BUMD diatur dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD, begitu juga dalam hal modal BUMD juga diatur dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD. Sehingga bisa dikatakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD adalah sebuah peraturan yang utama yang dipakai dasar bagi BUMD.

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1990 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah

Pada Pasal 4,7,8 dan 13 serta 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1990 yang mengatur tentang kewenangan daerah dan tugas daerah berkaitan dengan anggaran pengadaan, pemeliharaan, inventarisasi, serta perubahan status hukum dari barang milik daerah tersebut. Dalam ketentuan peraturan ini dimungkinkan pengaturan barang milik daerah terkait dengan perusahaan daerah atau BUMD, dikarenakan aset-aset daerah juga bisa digunakan oleh Badan Usaha Milik Daerah atau Perusahaan Daerah.

4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1990 Tentang Kerjasama Antar Daerah

Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor. 4 Tahun 1990 Tentang Kerjasama Daerah, mengatur tentang BUMD, baik

dalam sisi pendirian dan juga kerjasama antara BUMD dengan pihak-pihak terkait. Pada pokoknya dalam Pasal 5 dan 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1990 Tentang Tata Cara Kerjasama Antar Daerah, ada menyebutkan BUMD dapat melakukan kerjasama dengan pihak-pihak terkait, seperti perusahaan atau lembaga- lembaga yang berbadan hukum, dan bentuk kerjasama yang bisa dilakukan adalah dalam hal pengelolaan manajemen dan juga penjualan saham-saham yang dimiliki dan lain-lain.

5. Badan Usaha Milik Daerah Pasca Berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Sudah kita ketahui bersama Pemerintah daerah berwenang mendirikan sebuah BUMD atau perusahaan daerah dengan modal yang berasal dari anggaran dan pendapatan belanja daerah (APBD), sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD) di luar pajak, dan tujuan didirikannya BUMD atau perusahaan daerah selain mencari keuntungan juga membantu untuk mengembangkan dan memajukan daerah, dimana perusahaan daerah yang dibentuk bisa berwujud dari potensi-potensi yang dimiliki daerah. Dan untuk mengembangkan BUMD atau Perusahaan daerah yang berasal dari potensi yang dimiliki daerah, pihak BUMD atau perusahaan daerah dapat bekerjasama dengan koperasi atau pihak swasta yang saling mendukung atas perkembangan dan kemajuan daerah

dengan berdasarkan demokrasi ekonomi.⁴¹

Kehadiran BUMD diharapkan menjadi solusi oleh pemerintah daerah ditengah-tengah daerah sedang mengalami defisit anggaran daerah, oleh karena itu pendiriannya dapat meningkatkan pendapatan asli daerah diluar pajak, namun ternyata keberadaannya sangat rentan diselewengkan seperti kasus penyelewengan dana APBD yang menjadi perbincangan panas saat ini yaitu korupsi dana APBD Papua barat tahun 2010-2011 sebanyak 22 miliar. Dana yang seharusnya digunakan oleh BUMD PT. Papua Doberay Mandiri untuk menambah modal perusahaan ternyata dipinjamkan kepada anggota DPRD Papua barat yang diperkirakan setiap anggota dewan menerima 500-700 juta, dan ini melibatkan sekitar 44 anggota DPRD.⁴²

BUMD jika berfungsi sebagai *problem solver* bagi defisit anggaran daerah, diharapkan BUMN akan menjadi bagian yang penting oleh perintah daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dalam memberikan pelayanan masyarakat umum, BUMD yang dimiliki daerah diharapkan dapat menjadi penyeimbang perekonomian yang selama ini dikuasai oleh pihak swasta, sehingga perekonomian masyarakat kecil atau koperasi. Dan perlu diketahui BUMD adalah merupakan salah satu sumber penerimaan daerah diluar pajak, yang efektif, signifikan, atas deviden dan hasil privatisasi.

⁴¹ Zainal Asikin & L. Wira Pria Suhartana, " *Pengantar Hukum Perusahaan*", Jakarta: Pranadamedia Group. 2016, h.183

⁴² *Ibid.*, h. 29

Pemerintah daerah selaku pemegang saham atas BUMD, dalam APBD selalu menganggarkan tambahan modal bagi BUMD atau perusahaan daerah, dimana BUMD atau perusahaan daerah yang dirasa kurang sehat atau ingin mengembangkan usahanya namun tidak mencukupi dana, maka pemerintah daerah akan memberikan bantuan dana tersebut, namun tidak jarang sebagian masyarakat menanyakan akan kinerja BUMD atau perusahaan daerah, yang pada pokoknya berfungsi menambah pendapatan daerah tetap sebaliknya banyak menggunakan anggaran pemerintah daerah dalam pengelolaannya.⁴³ Idealnya dalam pengelolaan BUMD atau Perusahaan Daerah, adanya orang yang ditugaskan khusus untuk melakukan pengawasan guna mengontrol internal serta memberikan masukan dan saran-saran pada tata cara pengelolaan BUMD atau perusahaan daerah, karena tidak menutup kemungkinan BUMD atau perusahaan daerah ini, yang didirikan atas kebijakan pemerintah daerah, yang sarat dengan kepentingan akan dimanfaatkan pihak-pihak tertentu untuk kepentingan pribadi untuk itulah sangat pentingnya ada orang yang secara khusus melakukan pengawasan agar BUMD atau perusahaan daerah, mendapatkan keuntungan dan mensejahterakan masyarakat dan terbentuk *good corporate governance* menjadi landasan dalam aktivitas.⁴⁴

Pada tahun 1962 terdapat undang-undang yang mengatur tentang perusahaan daerah yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 5

⁴³ *Ibid.*, h. 183-184

⁴⁴ *Ibid.*, h. 30

Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah yang pendiriannya dengan peraturan daerah, dan kedudukannya sebagai badan hukum diperoleh dengan berlakunya peraturan daerah tersebut, namun undang-undang ini menimbulkan ketidakpastian hukum karena telah dicabut oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 6 Tahun 1968 Tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, yang menyebutkan bahwa pernyataan tidak berlakunya undang-undang yang tercantum dalam lampiran III undang-undang ini ditetapkan pada saat undang yang menggantikannya mulai berlaku.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 177 mengatur bahwa pemerintah daerah dapat memiliki badan usaha milik daerah yang pendirian, merger, pelepasan kepemilikan, atau pembubarannya ditetapkan dengan peraturan daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan, dan dengan di rubahnya undang-undang tentang pemerintah daerah memberikan dampak Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku tapi semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan

dalam Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.⁴⁵ Dan saat ini telah ada peraturan secara khusus mengatur tentang perusahaan daerah yakni Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Pengertian BUMD berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD Pasal 1 angka 1 dikatakan bahwa BUMD adalah “BUMD yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah”.

Berkaitan dengan karakteristik BUMD, sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD Pasal 6 menyatakan sebagai berikut:

Pasal 6 menyebutkan:

1. Karakteristik BUMD meliputi:
 - a. Badan usaha didirikan oleh Pemerintah Daerah;
 - b. Badan usaha dimiliki oleh:
 - 1) 1 (satu) Pemerintah Daerah;
 - 2) Lebih dari (10 Pemerintah Daerah.
 - 3) 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan pemerintah daerah.
 - c. Seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan;
 - d. Bukan merupakan organisasi perangkat daerah; dan
 - e. Dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.
2. Dalam hal BUMD yang dimiliki oleh lebih dari 1 (satu) pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf b angka 2) dan angka 4), kepemilikan saham harus diliki oleh salah satu daerah lebih dari 51% (lima puluh satu persen).”

⁴⁵ *Ibid.*, h. 184-185

Sedangkan terkait dengan tujuan didirikannya BUMD, diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD Pasal 7 yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 7 menyatakan:

Pendirian BUMD bertujuan untuk:

- a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah;
- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- c. Memperoleh laba dan atau keuntungan.

Pada era otonomi daerah saat ini, banyak memberikan manfaat bagi pengembangan daerah, dimana daerah bisa mengelola atau mengatur rumah tangganya sendiri, dan pada era otonomi daerah ini peluang daerah untuk mengembangkan daerahnya sangat terbuka luas, pemerintah daerah bisa membentuk BUMD untuk menjadikan sebagai sumber pendapatan lain di luar pajak, yang bisa mengembangkan daerah dengan otonomi daerahnya, untuk itu agar perkembangan daerah dengan berdiri BUMD berjalan dengan baik, maka diperlukan juga dasar dasar hukum, sebagai payung hukumnya yang dapat menjadi pijakan atau pedoman agar BUMD berperan sebagai lembaga bisnis yang profesional, mandiri dan dapat berkiprah serta memenuhi tuntutan bisnis domestik dan global.

Bahwa dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD Pasal 9 ayat 1 yang menyatakan bahwa ada 2 aspek yang mendasari akan pendirian B BUMD yakni

kebutuhan daerah dan kelayakan usaha BUMD Daerah atau perusahaan daerah: Kemudian pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 tahun 2017 Tentang BUMD Pasal 9 ayat 2 menyatakan, kebutuhan daerah sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 ayat 1 huruf a Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD, paling tidak ada 2 aspek yaitu pelayanan umum yang dilakukan oleh BUMD serta juga menyediakan akan kebutuhan masyarakat:

Sedangkan usaha BUMD akan dianggap layak jika memenuhi analisa terhadap kelayakan ekonomi, dan adanya kajian atas pasar dan pemasaran. sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 ayat 1 huruf b dikaji melalui analisa terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya. Analisis aspek lain sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 ayat 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, berisi 3 aspek yaitu:

- a) Adanya peraturan perundang-undangan yang akan digunakan sebagai dasar atas pendirian BUMD;
- b) Infrastruktur dan ketersediaan teknologi, harus ada untuk menunjang pengelolaan BUMD menjadi lebih baik;
- c) Dan hal terpenting dalam pengelolaan BUMD dan dianggap layak adalah ketersediaan sumber daya manusia yang mampu bersaing pada ranah pasar, dan mempunyai keahlian pada bidangnya.

D. Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

1. Perusahaan Umum Daerah (Perumda)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan pemerintah daerah bisa membentuk Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perusahaan umum daerah (PERUMDA) atau perusahaan perseroan daerah (PERSERODA) yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Pemerintah daerah membentuk BUMD harus memperhatikan banyak aspek diantaranya adalah aspek kebutuhan daerah, dan kesesuaian serta kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dijalankan, karena salah satu tujuan dibentuknya BUMD adalah untuk mengembangkan perekonomian daerah, mensejahterakan masyarakat, untuk itu BUMD harus dikelola dengan baik dan benar, sehingga menghasilkan laba dan pemasukan bagi pemerintah daerah.⁴⁶

Modal dalam pendirian BUMD berasal dari pernyataan modal daerah, pinjaman, hibah, dan sumber modal lainnya yaitu kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset dan agio saham. Adapun BUMN modalnya berasal dari penyertaan modal negara yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara, kapitalisasi cadangan, dan sumber lainnya. Modal BUMD yang berasal dari penyertaan modal ditetapkan dengan Peraturan Daerah sedangkan penyertaan modal negara kepada BUMN ditetapkan dengan peraturan pemerintah.⁴⁷

Penyertaan modal daerah dapat dilakukan untuk pembentukan

⁴⁶ Zainal Asikin, & L. Wira Pria Suhartana, *Loc., Cit*, h. 185

⁴⁷ *Ibid.*, h. 185

BUMD dan penambahan modal BUMD, sehingga pada saat pembentukan BUMD dicantumkan jumlah modal dalam Peraturan Daerah pembentukan BUMD yang kemudian dibentuk atau disertakan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal untuk memberikan modal pada BUMD yang dibentuk tersebut yang dapat berupa uang dan barang milik daerah.

BUMD yang berbentuk Perumda adalah BUMD yang seluruhnya modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. dalam hal Perumda dimiliki oleh lebih dari satu daerah, Perumda tersebut harus mengubah bentuk hukum menjadi Perseroda. Jika dibandingkan dengan perusahaan umum (Perum), bahwa Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham. Yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Sebagaimana telah dipaparkan Perumda hanya dapat dimiliki oleh suatu daerah. Pada Perumda, kepala daerah mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan (KPM), berkedudukan sebagai pemilik modal. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Pasal 1 angka 4, KPM merupakan organ Perumda yang dimiliki kekuasaan tertinggi dalam Perumda dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan

kepada direksi atau dewan pengawas.⁴⁸

Kepemilikan seluruh modal oleh satu daerah tersebut penting karena sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD Pasal 8, pembentukan Perumda diprioritaskan untuk perlindungan dan pemenuhan hajat hidup orang banyak, sehingga bermanfaat bagi pihak-pihak terkait, baik pemerintah daerah, BUMD atau masyarakat itu sendiri, dengan menyediakan barang atas jasa yang bermutu yang sesuai kebutuhan. Dalam penjelasan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “penyediaan kemanfaatan umum antara lain:

- 1) Bidang usaha awal bisa berwujud penyediaan barang dan jasa yang mempunyai mutu yang tinggi dan ekonomis;
- 2) Akan lebih efisien Badan Usaha Milik Daerah yang menyediakan pelayanan penyediaan air dari pada oleh perangkat daerah;⁴⁹

Dengan memiliki seluruh modal, maka daerah dapat menentukan arah kebijakan Perumda untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum guna memenuhi hajat hidup masyarakat dengan baik.

Sebagai entitas bisnis yang menyelenggarakan kemanfaatan umum untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tarif jasa dan/atau barang yang diproduksi Perumda diupayakan semurah mungkin agar terjangkau

⁴⁸ Dian Cahyaningrum, 2018, “*Implikasi Bentuk Hukum BUMD Terhadap Pengelolaan BUMD*”, Jakarta, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI (Jurnal Negara Hukum: Vol. 9, No. 1 Juni 2018), h. 65-66

⁴⁹ *Ibid.*, h. 66

oleh semua lapisan masyarakat. Bahkan tarif jasa dan/atau barang yang diproduksi Perumda seperti air minum terkadang tidak sesuai dengan biaya produksi. Di sisi lain, meskipun bukan suatu prioritas, Perumda masih tetap harus mengejar target PAD yang telah ditetapkan. Kondisi tersebut dirasa cukup memberatkan Perumda karena harus “berdiri di dua kaki” yaitu di satu sisi harus memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat (*public service*), dan di sisi lain juga harus mengejar target PAD yang telah ditetapkan.

Pasal 19 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD, menyatakan tambahan modal Perumda dapat diperoleh dari beberapa sumber diantaranya adalah dari pemerintah daerah yang berupa penyertaan modal daerah, atau juga bisa bersumber dari pinjaman atau dana hibah.

2. Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda)

Perseroda tidak seperti Perumda yang memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*), Perseroda dibentuk dengan tujuan untuk mengelola potensi daerah guna mendorong perekonomian daerah dan menghasilkan keuntungan (*profit oriented*). Keuntungan Perseroda menjadi sumber PAD yang diperlukan untuk pembangunan. Namun sebagaimana diatur dalam Pasal 114 ayat (3) huruf b Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD, Perseroda dapat diubah bentuknya menjadi Perumda. Terkait dengan perubahan bentuk hukum tersebut, Peraturan Pemerintah Republik

Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD tidak mengatur, tentang tujuan Perumda hasil perubahan bentuk hukum dari Perseroda juga ikut berubah, yaitu yang semula *profit oriented* berubah menjadi berorientasi ke pelayanan masyarakat. Pernyataan ini muncul karena Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD tidak memberikan petunjuk Perseroda yang seperti apa yang dapat berubah bentuk menjadi Perumda. Petunjuk yang diberikan hanyalah perubahan tersebut dapat dilakukan dalam rangka mencapai tujuan dan restrukturisasi, tanpa ada penjelasan tujuan seperti apa yang hendak dicapai sehingga perlu dilakukan perubahan bentuk dari Perseroda menjadi Perumda.⁵⁰

Mengingat tujuan utama Perseroda adalah *profit oriented*, maka direksi Perseroda dituntut untuk dapat melakukan terobosan atau pun aksi bisnis (*business action*) yang dapat menguntungkan Perseroda. Namun tidak tertutup kemungkinan aksi bisnis yang dilakukan oleh direksi justru menimbulkan kerugian Perseroda. Terkait dengan kerugian tersebut, direksi tidak perlu khawatir dipersalahkan selama direksi melakukan aksi bisnis dan kepengurusannya dengan itikat baik dan penuh tanggung jawab, sesuai dengan maksud dan tujuan didirikannya Perseroda sebagaimana tercantum dalam anggaran dasarnya. Hal tersebut merupakan pelaksanaan dari tugas *fudiciary duties* dari direksi, yaitu

⁵⁰ Dian Cahyaningrum., *Loc., Cit.* h. 70-71

tugas yang terbit secara hukum (*by the operation of law*) dari suatu hubungan *fiduciary* antara direksi dan perusahaan (Perseroan) yang dipimpinnya sehingga direksi harus mempunyai kepedulian dan kemampuan (*duty of care and skill*), itikat baik, loyalitas, dan kejujuran terhadap perusahaan dengan derajat yang tinggi (*high degree*).⁵¹ Dalam melaksanakan tugas *fiduciary duties*, direksi harus melaksanakan tugasnya dengan itikad baik (*Bona Fides*), *properpurpose*, tidak dengan kebebasan yang tidak bertanggung jawab (*Unfettered Discretion*), dan tidak memiliki benturan tugas dan kepentingan (*Conflict of Duty and Interest*). Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, tugas *fiduciary duty* dapat dilihat dalam:

1. Pasal 92 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas menyebutkan direksi menjalankan pengurusan perseroan untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan;
2. Pasal 92 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Menyebutkan, direksi berwenang menjalankan pengurusan sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat, dalam batas yang ditentukan dalam Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dan/atau anggaran dasar;
3. Pasal 97 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, berbunyi, direksi bertanggung jawab atas pengurusan perseroan;
4. Pasal 97 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas menyatakan, pengurusan perseroan wajib dilaksanakan setiap anggota direksi dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab.

Sepanjang direksi tidak melakukan pelanggaran atas anggaran

⁵¹ Munir Fuady., 2003, "Perseroan Terbatas Paradigma Baru", Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003, h. 81

dasar perseroan, maka perseroan yang akan bertanggung jawab atas semua akibat dari tindakan direksi tersebut, termasuk apabila perseroan menderita kerugian, bahkan kepailitan, sepanjang kerugian atau kepailitan tersebut terjadi bukan karena kesalahan (kesengajaan atau kelalaian) direksi.⁵² Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 bahwa anggota direksi tidak dapat dipertanggung jawabkan atas kerugian perseroan apabila dapat membuktikan:

- a. Kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. Telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
- c. Tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
- d. Telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berkelanjutan kerugian tersebut.

Sebaliknya apabila direksi tidak memiliki itikad baik, salah dan lalai dalam melaksanakan tugas kepengurusan Perseroda, serta melakukan tindakan yang berhubungan dengan tindakan *ultra vires* maka berdasarkan Pasal 97 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, setiap anggota direksi harus bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroda. Dalam hal direksi terdiri atas (dua) anggota direksi atau lebih, maka berdasarkan

⁵² Hasbullah F. Sjawie, "*Tanggung Jawab Direksi Perseroan Terbatas Atas Tindakan Ultra Vires*", Jurnal Hukum Prioris, Vol. 6 No. 1 Tahun 2017, h. 12-32

Pasal 97 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, tanggung jawab tersebut berlaku secara tanggung renteng bagi setiap anggota direksi.

E. Pengaturan Hukum Penetapan Direksi Baadan Usaha Milik Daerah

Dalam BUMD terdapat ketentuan mengenai mekanisme pengangkatan direksi. Terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi untuk menjadi direksi perusahaan. Sebelum mengetahui apa saja persyaratan untuk menjadi direksi BUMD khususnya pada Perseroan Daerah, kita harus mengetahui bagaimana ketentuan mengenai jumlah direksi Perseroan Daerah. Berdasarkan Pasal 60 ayat (3) PP BUMD tentang Badan Usaha Milik Daerah memuat bahwa, "Jumlah anggota direksi perusahaan perseroan daerah paling sedikit satu orang dan paling banyak lima orang".

Secara umum, syarat untuk menjadi anggota direksi suatu perusahaan terbatas adalah orang perseorangan yang memiliki kemampuan hukum. Kalimat "orang perseorangan" jelas menunjukkan manusia (*Natural Person*) dan melarang anggota direksi dijabat oleh direktur perusahaan (*Corporate Directors*) seperti yang dilakukan di beberapa negara lain.⁵³

Selanjutnya, individu yang memiliki kapasitas untuk melakukan perbuatan hukum. Aturan hukum menyatakan bahwa pada dasarnya

⁵³ Kiki Pratiwi, Tinjauan Yuridis Terhadap Tanggungjawab Direksi Sebagai Wakil dari Perusahaan dalam Melakukan Suatu Perbuatan Hukum (Studi di PT. Solusi Integrasi Utama Jakarta), Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2017, h. 34.

setiap orang memiliki kemampuan untuk melakukan perbuatan hukum (*handelings bekwaam*), Namun, ada juga individu yang tidak memiliki kemampuan untuk melakukan perbuatan hukum sebab:

1. Faktanya (*feitelijke handelingsonbekwaam*), seperti orang gila dan orang yang mabuk.
2. Secara yuridis (*jurisdictioneel handelingsonbekwaam*), yaitu dinyatakan tidak mampu melakukan perbuatan hukum tertentu seperti melindungi anak di bawah umur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Orang yang cukup umur biasanya adalah orang yang paling tidak berusia 21 (dua puluh satu) tahun. Untuk anggota direksi, tidak ada batasan usia. Namun, anggota direksi perusahaan publik atau perusahaan perdata anak perusahaan publik biasanya paling tua 70 (tujuh puluh) tahun, dan di banyak negara, anggota direksi harus paling tua 70 (tujuh puluh) tahun.⁵⁴

Dalam hukum perdata, orang yang ditaruh di bawah pengawasan (*curatele*) yang selalu diwakili oleh orang tua, wali, atau kurator, juga dikenal sebagai orang yang tidak atau kurang mampu melakukan perbuatan hukum. Pengawasan tersebut diberikan kepada orang yang sudah dewasa yang mengobrakkan kekayaannya dan menderita sakit ingatan. Dalam situasi di mana seseorang yang ditaruh di bawah pengawasan (*curatele*) tidak dapat lagi melakukan perbuatan-perbuatan yang melanggar hukum, statusnya sebanding dengan seorang yang

⁵⁴ M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017, h. 354.

belum dewasa.⁵⁵

Adapun syarat spesifik untuk menjadi anggota direksi diatur berdasarkan Pasal 57 PP BUMD, yang memuat bahwa: “Untuk dapat diangkat sebagai anggota Direksi, yang bersangkutan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. sehat jasmani dan rohani;
- b. memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
- c. memahami penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
- d. memahami manajemen perusahaan;
- e. memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha perusahaan;
- f. berijazah paling rendah Strata 1 (S-1);
- g. pengalaman kerja minimal 5 (lima) tahun di bidang manajerial perusahaan berbadan hukum dan pernah memimpin tim;
- h. berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun dan paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun pada saat mendaftar pertama kali;
- i. tidak pernah menjadi anggota Direksi, Dewan Pengawas, atau Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
- j. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara atau keuangan daerah;
- k. tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan l. tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah, dan/atau calon anggota legislatif.”

Dalam pelaksanaan pengangkatan direksi, seorang direksi yang telah memenuhi persyaratan harus memenuhi syarat untuk menjadi direksi dan sesuai dengan aturan hukum dan anggaran dasar perseroan. Proses selanjutnya dalam pemilihan anggota direksi adalah seleksi. Sekurang-kurangnya, seleksi ini harus melibatkan pemeriksaan kelayakan dan kesesuaian oleh tim atau lembaga profesional. Tahapan seleksi

⁵⁵ Subekti, Pokok-pokok Hukum Perdata, Jakarta: Intermasa, 1982, h. 20

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (2) Permendagri 37/2018 bahwa, seleksi administrasi, Uji Kelayakan dan Kepatutan (UKK) dan wawancara akhir. Adapun indikator penilaian UKK sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 13 Permendagri 37/2018 memuat bahwa:

Indikator penilaian UKK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) huruf a paling sedikit meliputi:

- a. pengalaman mengelola perusahaan;
- b. keahlian;
- c. integritas dan etika;
- d. kepemimpinan;
- e. pemahaman atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; dan
- f. memiliki kemauan yang kuat dan dedikasi tinggi.

Berdasarkan Pasal 42 Permendagri 37/2018 tahapan UKK calon anggota direksi yaitu, psikotes; ujian tertulis keahlian; penulisan makalah dan rencana bisnis; presentasi makalah dan rencana bisnis; dan wawancara. Pelaksanaan seleksi administrasi dan UKK menghasilkan paling sedikit 3 (tiga) atau paling banyak 5 (lima) calon anggota direksi kemudian hasil tersebut disampaikan kepada kepala daerah. Kemudian kepala daerah melaksanakan seleksi tahapan wawancara akhir terhadap calon anggota direksi. Calon anggota direksi yang dinyatakan lulus seleksi wajib menandatangani kontrak kinerja sebelum menjadi anggota direksi. Anggota Direksi pada perusahaan perseroan daerah diangkat oleh RUPS.

Satu-satunya organ Perseroan Terbatas adalah Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), yang secara eksklusif memiliki otoritas untuk memilih dan memberhentikan direksi. Dengan beberapa pengecualian, pendiri mengangkat anggota direksi untuk pertama kalinya pada saat pendirian perseroan, dengan mencantumkan nama mereka di dalam akta

pendirian perseroan.

Direksi dapat diangkat oleh RUPS dan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari dari tanggal keputusan RUPS, direksi harus memberi tahu Menteri Hukum dan HAM (Menkumham) tentang perubahan direksi untuk dicatat dalam daftar perusahaan. Dengan demikian, jabatan direksi pertama kali berlaku sejak tanggal Menkumham menetapkan status badan hukum Perseroan Terbatas melalui Surat Keputusan Menkumham. Namun, jika Perseroan Terbatas menjadi badan hukum, tindakan direksi dapat dipertimbangkan dari dua sudut pandang yaitu, internal (untuk masuk ke dalam perseroan) dan eksternal (untuk keluar dari perseroan).⁵⁶

Anggota direksi diangkat dalam jangka waktu tertentu, dan kemudian dapat diangkat kembali. Persyaratan pengangkatan untuk jangka waktu tertentu ini dimaksudkan agar anggota direksi yang telah berakhir masa jabatannya tidak dapat dengan sendirinya meneruskan jabatannya semula, kecuali dengan pengangkatan kembali berdasarkan keputusan RUPS untuk jangka waktu tertentu. Misalnya dua tahun atau empat tahun sejak tanggal pengangkatan, dan sejak berakhirnya jangka waktu tersebut, anggota direksi dapat diangkat kembali.⁵⁷

Penetapan pengangkatan anggota direksi mulai berlaku pada saat pelaksanaan keputusan RUPS mengenai pengangkatan anggota direksi. Pengangkatan anggota direksi berlakunya sejak ditutupnya RUPS apabila RUPS tidak menentukan kapan pengangkatan tersebut mulai berlaku.⁵⁸

⁵⁶ Bonifasius Aji Kuswiratmo, *Keuntungan dan Resiko Menjadi Direktur, Komisaris dan Pemegang Saham*, Jakarta: Visimedia, 2016, h.143.

⁵⁷ Kiki Pratiwi, *Op.Cit.* h. 63.

⁵⁸ Jamin Ginting, *Hukum Perseroan Terbatas (UU No. 40 Tahun 2007)*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007, h. 115.

Direksi tersebut mulai dapat dan berhak untuk menerapkan wewenang mereka sebagaimana diatur dalam anggaran dasar perseroan yang bersangkutan saat ditentukan keberlakuan pengangkatannya. Tindakan hukum yang dilakukan oleh direksi dianggap tidak sah apabila pengangkatannya belum sah, maka dari itu penentuan berlakunya pengangkatan direksi ini sangat penting karena akan menentukan seorang direksi dalam melakukan tindakan hukum mewakili perseroan. Oleh karena itu, direksi akan bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian yang timbul jika tindakan hukum tersebut diterapkan.⁵⁹

Mekanisme pengangkatan direksi memiliki persamaan dan perbedaan dari setiap perusahaan karena tentunya anggaran dasarnya yang berbeda-beda. Meskipun setiap perusahaan memiliki anggaran dasar yang berbeda-beda, Perseroan Daerah harus tetap dilandasi dengan peraturan hukum yang mengatur direksi yaitu UUPT, PP BUMD dan Permendagri 37/2018.

⁵⁹ Bonifasius Aji Kuswiratmo, *Op.cit*, h. 31.