

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan usaha yang dimiliki oleh pemerintah daerah sebagai salah satu sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah menyebutkan bahwa BUMD dapat berbentuk Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda).

Perumda merupakan BUMD dimana keseluruhan modalnya dimiliki oleh satu daerah saja dan tidak berbentuk saham. Perseroda merupakan BUMD dimana modalnya terbagi dalam bentuk saham dimiliki oleh beberapa daerah. Dalam pengelolaan Perumda maupun Perseroda diperlukan sebuah konsep pengelolaan yang sesuai dengan karakteristik dan jenis BUMD itu sendiri. Hal ini merupakan tugas dari Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan dalam BUMD. Sesuai dengan kewenangannya, setiap pemerintah daerah wajib menyelenggarakan kegiatan yang bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, terutama pelayanan atas kebutuhan dasarnya.¹

Upaya yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah semata-mata untuk kegiatan yang tidak dapat dilakukan oleh swasta atau masyarakat sendiri. Tugas pemerintah daerah dalam menyediakan *public goods* dapat dilakukan atas dasar nirlaba atau laba. Untuk kegiatan nirlaba, penyelenggaraannya dibiayai dari

¹ Deddy Supriyadi Bratakusumah & Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 2002, hlm 254

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Jenis kegiatan ini dikategorikan sebagai proyek. Adapun kegiatan yang dilakukan bisa dikelola, baik secara komersial maupun semi-komersial, sehingga bisa mencetak laba bisa dikelola oleh BUMD.

BUMD merupakan aset penting bagi pemerintahan daerah untuk ikut serta melaksanakan pembangunan ekonomi nasional dan daerah. BUMD atau dulu dikenal dengan istilah perusahaan daerah di Indonesia mulai ada pada zaman Hindia Belanda (*Nederlandsch-Indie*) dengan munculnya *Provinciale-bedrijven*, *Gemeetebedrijven* yang diatur menurut ketentuan ICW (*Indische Compabiliteit*) dan IBW (*Indische Bedrijvenwet*). Berkaitan dengan faktor sejarah berdirinya Perusahaan Daerah sebelum berlakunya UU No.5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah adalah keberadaan UU No.19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Daerah.²

Undang-undang No.19 Tahun 1960 merupakan nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan peninggalan kolonial Belanda sesuai dengan ketentuan nasionalisasi dalam Undang-undang No.86 Tahun 1958. Makna yang terkandung dalam ketentuan tersebut adalah adanya pelimpahan atau penyerahan badan usaha dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Menindaklanjuti hal tersebut maka lahirlah UU No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah sebagai awal berdirinya badan usaha milik pemerintah daerah.

Perbedaan istilah dan defenisi mengenai perusahaan banyak terdapat pada setiap negara di dunia. Hal ini sedikit banyak dipengaruhi oleh sistem hukum yang dianut dan berlaku pada suatu negara tersebut. Sistem hukum utama di dunia menurut Eric L Ricard, seorang pakar hukum Global Business, dibagi menjadi

² Yudho Taruno Muryanto, *Tata Kelola BUMD*, Intrans Publishing, Solo, 2017, hlm 11

enam sistem hukum antara lain *Civil Law*, *Common Law*, *Islamic Law*, *Socialist Law*, *Sub-Saharan Africa*, dan *Far East Law*.³

Indonesia yang menganut sistem *Civil Law* mengklasifikasikan perusahaan menjadi beberapa jenis berdasarkan status hukum seperti perseroan terbatas yang tunduk pada Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, BUMD yang tunduk pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah beserta peraturan pelaksanaannya, Badan Usaha Milik Negara (Perusahaan Negara) yang tunduk pada Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 beserta peraturan pelaksanaannya, dan bidang usaha lain yang berbadan hukum seperti Koperasi.⁴

Keberadaan Perseroan Terbatas, Koperasi, Yayasan, Perusahaan Umum, Perusahaan Perseroan dan BUMD merupakan badan hukum (*rechtspersoon/legal entity*) dalam sistem hukum Indonesia dan karenanya diberikan klasifikasi hukum.⁵ Klasifikasi hukum pada badan usaha tersebut akan memperjelas kedudukan, fungsi, dan peran dari badan usaha tersebut.

BUMD memiliki dua aspek sebagai sebuah entitas bisnis yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pertama, berkaitan dengan aspek legalitas (*legality entity*). BUMD sebagai badan usaha telah memenuhi syarat formal sesuai ketentuan yang berlaku sebagai badan usaha yang berbadan hukum. Kedua, sebagai sebuah kesatuan usaha (*business entity*), BUMD merupakan

³ Yesnil Anwar & Adang, *Pembaruan Hukum Pidana : reformasi hukum*, Grasindo, Jakarta, 2008, hlm 89

⁴ Yudho Taruno Muryanto, Op. Cit, hlm 9

⁵ Ismail Sholihin, *Pengantar bisnis pengenalan praktis & studi kasus kencana*, Prenada media Grup, 2006, hlm 28

kesatuan ekonomi yang dianggap sebagai orang atau badan atau organisasi yang berdiri sendiri, bertindak atas namanya sendiri, dan terpisah dari pemiliknya.

Karakteristik dan klasifikasi BUMD sebagai kesatuan usaha menurut ketentuan Pasal 331 ayat (3) Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membagi BUMD menjadi dua, yaitu bentuk Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan perseroan Daerah (Perseroda).

Perkembangan BUMD dalam lintas sejarah tidak mengalami banyak perubahan, baik secara struktur, jenis maupun karakteristik. Dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-undang No. 23 Tahun 2014 maka Pemerintah Daerah dapat menyesuaikan perubahan status (bentuk hukum BUMD) dan tata cara pengelolaan yang akan berimplikasi bagi pengelolaan BUMD serta kepemilikan modal BUMD sesuai dengan ketentuan yang diamanatkan oleh Undang-undang No. 23 Tahun 2014.

Pada prinsipnya sebuah organisasi atau perusahaan ingin menjadi lebih baik. Produktivitas kerja yang lebih baik, keuntungan yang lebih tinggi, cara kerja yang efisien, serta pelayanan pada pelanggan yang memuaskan merupakan kondisi yang diinginkan oleh setiap perusahaan.⁶ Konsep ideal pengelolaan BUMD adalah meningkatkan pendapatan asli daerah dan memberikan pelayanan dan kemanfaatan pada masyarakat umum yang merupakan aspek bisnis dan aspek sosial dari tujuan didirikannya BUMD.

Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD menyebutkan bahwa BUMD didirikan dengan tujuan, antara lain :

⁶ Edi Siswadi, *Reengineering BUMD*, Jakarta Mutiara Press, 2012, hlm 14

- 1) Memberikan manfaat bagi perekonomian daerah;
- 2) 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
- 3) Memperoleh laba dan/atau keuntungan.⁷

Dari hal diatas dapat disimpulkan bahwa karakteristik BUMD secara garis besar memiliki sifat sosial dan sifat komersil yang dikuatkan oleh pendapat dari M. Natzir Said yang menyatakan bahwa BUMD disatu sisi bersifat komersil (*Commercial Corporation*) dan disisi lain bersifat sosial (*Social Service Corporation*). Dengan demikian, sifat dualitis ini perlu ditinjau dengan bentuk BUMD sesuai dengan lapangan usahanya.⁸

Pembagian jenis BUMD yang berorientasi pada bisnis dan pelayanan pada masyarakat sebenarnya memiliki beberapa konsekuensi. BUMD yang berorientasi pada aspek bisnis diharapkan dapat memberikan keuntungan secara finansial, sedangkan BUMD yang berorientasi pada pelayanan masyarakat diharapkan mampu memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat umum.⁹

Ketentuan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang membagi BUMD menjadi dua jenis yakni Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah telah mempertegas peran, fungsi, dan eksistensi BUMD serta untuk mempermudah pengelolaan BUMD.

⁷ Lihat Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

⁸ M. Natzir Said, *Perusahaan-perusahaan Pemerintah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985, hlm 293

⁹ Yudho Taruno Muryanto, *Tanggung Jawab Pengelolaan BUMD*, Setara Press Solo, 2017, hlm 5

Pengelolaan BUMD tidak terlepas dari berbagai masalah salah satunya adalah belum adanya pemahaman serta visi-misi yang sama terhadap penyertaan modal BUMD. Artinya, jika BUMD dengan tujuan awal berupa pelayanan masyarakat, maka berapapun biaya atau modal yang timbul tidak perlu dipermasalahkan jika telah menjadi ketetapan dalam perencanaan. Namun, jika dikaitkan dengan pengertian penyertaan modal pemerintah daerah sebagai investasi, maka tidak salah jika diharapkan timbal balik berupa pengembalian keuntungan (*dividen*) pada pemerintah daerah. Hal ini yang menyebabkan permasalahan dalam pengelolaan BUMD.

BUMD juga memiliki masalah pada Governance Structure (*board structure*) atau struktur tata kelola perusahaan serta peran dan tanggung jawab Direksi dan Dewan Pengawas/Komisaris BUMD. Struktur organisasi merupakan rencana formal untuk menciptakan pembagian kerja yang efisien dan koordinasi yang efektif dari kegiatan-kegiatan anggota organisasi.

Struktur organisasi BUMD dalam menjalankan tugasnya harus jelas membagi kewenangan dan koordinasi antar Organ yang mempengaruhi dengan struktur hubungan pertanggungjawaban dan pembagian peran dalam organ perusahaan. Dalam hal kepengurusan dan manajemen BUMD, kemandirian dan independensi dari pengurus BUMD diperlukan dalam rangka mencapai tujuannya sesuai dengan sifat dan tujuan awal didirikannya BUMD. Keterlibatan dan campur tangan pemerintah daerah yang terlalu dominan menyebabkan terhambatnya kemandirian BUMD. Menurut Frey, dalam Sudarsono, campur tangan dan monopoli yang dilakukan oleh birokrat atau pemerintah menyebabkan

ketidakefisienan karena cenderung akan menghasilkan luaran melebihi tingkat luaran yang dibutuhkan dalam masyarakat.¹⁰

Pengelolaan BUMD, baik yang berbentuk Perumda maupun Perseroda, sesuai dengan ketentuan Pasal 343 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, paling tidak harus memuat empat belas unsur, antara lain : tata cara penyertaan modal, organ dan kepegawaian, tata cara evaluasi, tata kelola perusahaan yang baik, perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan, kerjasama, penggunaan laba, penugasan Pemerintah Daerah, pinjaman, satuan pengawas intern, komite audit, dan komite lainnya, penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi, perubahan bentuk hukum, kepailitan, dan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.¹¹

Payung hukum serta kesesuaian antar peraturan perundang-undangan yang mengatur BUMD juga menjadi masalah tersendiri. Hubungan fungsional dan konsisten yang selaras (sejalan dan harmonis) antar peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan BUMD mempengaruhi efektifitas penerapan peraturan perundang-undangan (norma). Hans Kelsen dengan teori validitasnya mengatakan bahwa suatu norma (hukum) dianggap valid jika norma tersebut masuk dalam suatu tatanan yang sepenuhnya efektif. Efektifitas adalah kondisi dari validitas. Suatu norma dikatakan valid bukan karena norma tersebut efektif; melainkan jika tatanan yang melingkupi norma itu sepenuhnya efektif.¹²

¹⁰ Sudarsono H, *Debirokratisasi; Relevansi dan Masalahnya*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi no. 2 vol. 1 Maret 1994, hlm 45

¹¹ Lihat Pasal 343 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹² Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung, Nusa Media, 2011, hlm 56

Kota Padang juga memiliki sebuah BUMD berupa PERUMDA yang didirikan dengan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2014 Tentang Perusahaan Umum Daerah Padang Sejahtera Mandiri. Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Padang Sejahtera Mandiri (PSM) merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah Kota Padang yang didirikan pada tahun 2014 dan berkantor pusat di Kota Padang.

Untuk mencapai tujuannya, Perumda PSM memiliki Bidang Usaha yang terdiri dari :

- a. Perdagangan umum, pertanian, perkebunan, perikanan, perindustrian, distributor semen, klinker, portland, dan produk;
- b. Lembaga bank tanah;
- c. Sektor pariwisata, pengelolaan hotel, dan convention center;
- d. Pengelolaan parkir;
- e. Pengelolaan transportasi massal dan angkutan umum; dan
- f. Pelayanan dan jasa terkait dengan kepelabuhanan dan perairan.¹³

Kepengurusan Perumda dilakukan oleh Organ yang menjalankan fungsinya sesuai dengan ketentuan yang berlaku atas dasar prinsip bahwa masing-masing organ mempunyai independensi dalam melaksanakan tugas, fungsi dan tanggung jawabnya semata-mata untuk kepentingan perusahaan. Organ Perumda PSM terdiri dari :

- a. Kepala Daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal;
- b. Direksi ;

¹³ Lihat Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2014 tentang Perusahaan Umum Daerah Padang Sejahtera Mandiri

c. Dewan Pengawas.¹⁴

Kepala Daerah yang Mewakili Pemerintah Daerah Dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan pada Perumda yang selanjutnya disingkat KPM (Kuasa Pemilik Modal) adalah organ tertinggi dalam perusahaan umum daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas. Direksi Perumda bertanggung jawab atas pengurusan perusahaan untuk kepentingan dan tujuan perusahaan serta mewakili perusahaan baik di dalam maupun diluar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar. Dewan Pengawas Perumda bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan perusahaan. Pasal 43 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah menyebutkan bahwa Dewan Pengawas bertugas :

- a. Melakukan pengawasan terhadap Perusahaan Umum Daerah; dan
- b. Mengawasi dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan Perusahaan Umum Daerah.

Perumda Padang Sejahtera Mandiri didirikan pada tahun 2014 dan baru memiliki Direksi dan Dewan Pengawas berdasarkan SK Walikota pada bulan Desember 2016. Pada bulan Januari 2019 Walikota sebagai KPM mengeluarkan surat Keputusan pemberhentian Direktur Utama Perumda Padang Sejahtera Mandiri. Hal ini dilakukan KPM berdasarkan Laporan Hasil Pengawasan dan Usulan Pemberhentian Direktur Utama oleh Dewan Pengawas Perumda Padang Sejahtera Mandiri. Dimana sebelumnya pada bulan Oktober 2018 Direktur Utama telah mendapat peringatan dari Dewan Pengawas. Direktur Utama membalas surat

¹⁴ Lihat Pasal 7 Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2014 tentang Perusahaan Umum Daerah Padang Sejahtera Mandiri

peringatan Dewan Pengawas ini dengan mempertanyakan dasar hukum kewenangan Dewan Pengawas memberikan peringatan kepada Direksi.

Kewenangan Dewan Pengawas memberikan peringatan kepada Direksi BUMD ini tercantum pada Pasal 30 Perda Nomor 10 Tahun 2014 tentang Perumda Padang Sejahtera Mandiri yang menyebutkan bahwa Dewan Pengawas dalam menjalankan tugas mempunyai wewenang :

- a) Menilai kinerja Direksi dalam mengelola Perusahaan Umum Daerah;
- b) Menilai Laporan Triwulan dan Laporan Tahunan yang disampaikan Direksi untuk mendapat pengesahan Walikota;
- c) Meminta keterangan Direksi mengenai pengelolaan dan pengembangan Perusahaan Umum Daerah; dan
- d) Memberikan peringatan kepada Direksi yang tidak melaksanakan tugas sesuai dengan program kerja yang telah ditetapkan.¹⁵

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 1999 tentang Kepengurusan Badan Usaha Milik Daerah Pasal 22 juga menyebutkan bahwa Badan Pengawas mempunyai wewenang memberi peringatan kepada Direksi yang tidak melaksanakan tugas sesuai dengan program kerja yang telah disetujui. Akan tetapi, kewenangan memberikan peringatan oleh Dewan Pegawai kepada Direksi Perumda ini tidak diatur didalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

¹⁵ Lihat Pasal 30 Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2014 tentang Perusahaan Umum Daerah Padang Sejahtera Mandiri

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

Berdasarkan Hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku, seharusnya Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2014 tentang Perusahaan Umum Daerah Padang Sejahtera Mandiri mengikuti aturan yang lebih tinggi yakni Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah dalam pengurusan Perusahaan Umum Daerah. Hal ini juga sesuai dengan asas penafsiran hukum yakni *lex superior derogat legi inferior* yang menyatakan bahwa hukum yang tinggi mengesampingkan hukum yang rendah.

Berangkat dari persoalan tersebut, maka penulis tertarik untuk menganalisa bagaimana kedudukan dan hubungan antar organ Perumda dan apakah didalam menjalankan tugasnya tersebut Dewan Pengawas memiliki kewenangan untuk memberikan peringatan kepada Direksi yang dituangkan dalam bentuk karya tulis dengan judul : **“KEWENANGAN DEWAN PENGAWAS MEMBERIKAN PERINGATAN KEPADA DIREKSI PERUSAHAAN UMUM DAERAH (STUDI KASUS PERUMDA PADANG SEJAHTERA MANDIRI)”**.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah diatas, penulis memfokuskan penelitian mengenai Kewenangan Dewan Pengawas dalam Perumda dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan dan hubungan antara Organ Perumda ?
2. Bagaimana kewenangan Dewan Pengawas dalam pemberian peringatan pada Direksi Perumda ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

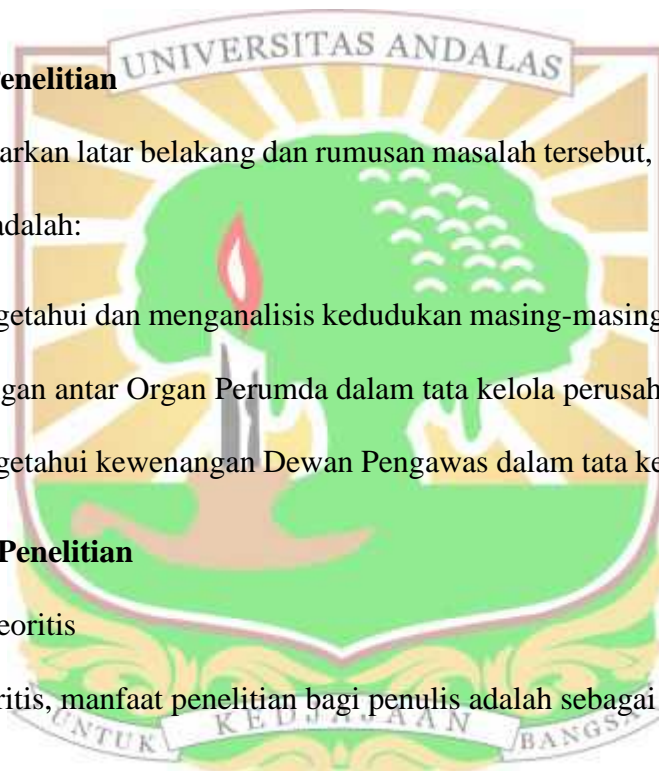
1. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan masing-masing Organ Perumda serta hubungan antar Organ Perumda dalam tata kelola perusahaan.
2. Untuk mengetahui kewenangan Dewan Pengawas dalam tata kelola perusahaan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, manfaat penelitian bagi penulis adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas wawasan berpikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian dalam bentuk lisan.
- b. Untuk memperkaya ilmu pengetahuan khususnya dibidang hukum itu sendiri maupun penegakan hukum pada umumnya, serta dapat menerapkan ilmu yang selama ini telah didapat dalam perkuliahan dan dapat berlatih dalam melakukan penelitian yang baik.



- c. Penelitian ini secara khusus bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisis dan menjawab keingintahuan penulis terhadap “Kewenangan Dewan Pengawas memberikan peringatan kepada Direksi Perumda Padang Sejahtera Mandiri”.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi peneliti dapat menambah pengetahuan dalam bidang ilmu hukum, khususnya hukum yang mengatur mengenai Perumda dalam hal pengaturan kewenangan Dewan Pengawas.
- b. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai hal-hal yang berhubungan tentang Perumda.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Dalam melakukan suatu penelitian dibutuhkan teori yang berguna sebagai pisau analisis dalam melakukan penelitian. Teori digunakan untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, kemudian teori itu harus diuji dengan menghadapkan pada fakta-fakta yang menunjukkan ketidakbenaran, kemudian untuk menunjukkan bangunan berfikir yang tersusun secara sistematis, logis (rasional), empiris (kenyataan) dan juga simbolis.¹⁶ Selanjutnya menurut Sarantakos teori dibangun dan dikembangkan melalui *research* dan dimaksudkan untuk menggambarkan dan menjelaskan suatu fenomena.¹⁷

¹⁶ Otje Salman, *Teori Hukum: mengingat, mengumpulakn dan membuka kembali*, Rafika Aditama, Jakarta, 2004, hlm 21.

¹⁷ *Ibid*, hlm 22.

Teori hukum adalah studi tentang hukum yang bukan sebagai sarana untuk mendapatkan kemampuan profesional yang konvensional.¹⁸ Teori hukum berbeda dengan apa yang kita pahami dengan hukum positif. Tugas teori hukum adalah memperjelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi. Objek dari teori hukum adalah analisis terhadap elemen dasar hukum yang membedakan hukum dengan dari sistem tidak dapat digambarkan sebagai sistem hukum, dan dari fenomena sosial lainnya.

Sejalan dengan hal diatas, maka terdapat beberapa teori yang akan digunakan dalam tulisan ilmiah berupa tesis ini. Teori tersebut adalah sebagai berikut:

a. Teori Organ

Teori Organ merupakan bagian dari teori badan hukum. Teori-teori badan hukum yang ada dapat dikelompokkan dalam dua golongan, yaitu :

1. Teori yang berusaha kearah peniadaan persoalan badan hukum, antara lain dengan jalan mengembalikan persoalan tersebut kepada orang-orangnya, yang merupakan orang-orang yang sebenarnya berhak. Termasuk kedalam teori ini ialah teori organ dan teori kekayaan bersama.
2. Teori lainnya yang hendak mempertahankan persoalan badan hukum, ialah teori fiksi, teori kekayaan yang bertujuan, dan teori kenyataan yuridis.

Teori Organ ini dikemukakan oleh Otto von Gierke. Menurut teori ini badan hukum itu seperti manusia, menjadi penjelmaan yang benar-benar dalam

¹⁸ A'an Effendi, Freddy Poernomo dan IG. NG Indra S. Ranuh, *Teori Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm 94.

pergaulan hukum yaitu *'eine Leiblichgeistige Lebenseinheit'*. Badan hukum itu menjadi suatu *'verbandpersoblich keit'* yaitu suatu badan yang membentuk kehendaknya dengan perantaraan alat-alat atau organ badan tersebut. Badan hukum itu bukan abstrak (fiksi) dan bukan kekayaan yang tidak bersubyek. Tetapi badan hukum adalah suatu organisme yang riil, yang menjelma sungguh-sungguh dalam pergaulan hukum yang dapat membentuk kemauan sendiri melalui perantaraan alat yang ada padanya.

Badan hukum tidak berbeda dengan manusia. Dengan demikian menurut teori organ badan hukum bukanlah suatu hal yang abstrak, tetapi benar-benar ada. Badan hukum bukanlah suatu kekayaan yang tidak bersubyek, tetapi badan hukum itu suatu organisme yang riil, yang hidup dan bekerja seperti manusia biasa.¹⁹

b. Teori Kewenangan

Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).²⁰ Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.²¹

Mengenai wewenang, H.D.Stout mengatakan bahwa, wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam

¹⁹ Chidir Ali, 1991, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1991, hlm 33.

²⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Radja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm 99.

²¹ *Ibid*, hlm 98.

hubungan hukum publik.²² Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu :²³

- A. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- B. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
- C. Komponen komformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau badan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh maka terdapat tiga kategori yakni :

1) Kewenangan Atribut

Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

²² *Ibid.* hlm 99.

²³ Nurbasuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, laksana Mediatama, Yogyakarta, 200, hlm 65

2) Kewenangan Delegatif

Kewenangan delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan Perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih kepada delegataris.

3) Kewenangan Mandat

Kewenangan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan kecuali bila dilarang secara tegas.

c. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.²⁴

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan

²⁴ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm 59.

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 bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan 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.²⁵

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.²⁶

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm 158.

²⁶ Cst Kansil, Christine, S.T Kansil, Engeliën R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009, hlm 385.

yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.²⁷

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.²⁸

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.²⁹

²⁷ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm 23.

²⁸ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm 82-83

²⁹ *ibid*, hlm 95

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan gambaran bagaimana hubungan antara konsep-konsep yang akan diteliti. Menurut Fred N. Kerlinger, konsep (*concept*) adalah kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari gejala-gejala tertentu.

Konsep abstraksi agar dapat digeneralisasi dapat menggunakan cara definisi. Definisi merupakan suatu pengertian yang relatif lengkap tentang suatu istilah, dan biasanya definisi bertitik tolak pada referensi. Dengan demikian, definisi harus mempunyai ruang lingkup yang tegas, sehingga tidak boleh ada kekurangan-kekurangan atau kelebihan-kelebihan.

Agar tidak terjadi kerancuan dalam memahami pengertian judul yang dikemukakan, maka perlu adanya definisi dan beberapa konsep. Konsep yang penulis maksud adalah:

a. Pengertian Kewenangan

Pengertian kewenangan menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Kewenangan biasanya dihubungkan dengan kekuasaan. Penggunaan kewenangan secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi. Kewenangan digunakan untuk mencapai tujuan pihak yang berwenang. Karena itu, kewenangan biasanya dikaitkan dengan kekuasaan.

Wewenang bersumber dari atribusi, delegasi dan mandat. Di dalam fungsi pengorganisasian, seorang atasan berdasarkan posisinya mempunyai hak ataupun

wewenang untuk menjalankan atau memberikan perintah kepada bawahannya untuk menjalankan wewenangnya.

Wewenang (*authority*) merupakan dasar untuk bertindak, berbuat, dan melakukan kegiatan/aktivitas dalam suatu perusahaan. Peranan pokok wewenang dalam fungsi pengorganisasian, wewenang dan kekuasaan sebagai metoda formal, dimana manajer menggunakannya untuk mencapai tujuan individu maupun organisasi.

Wewenang formal tersebut harus di dukung juga dengan dasar-dasar kekuasaan dan pengaruh informal. Manajer perlu menggunakan lebih dari wewenang resminya untuk mendapatkan kerjasama dengan bawahan mereka, selain juga tergantung pada kemampuan ilmu pengetahuan, pengalaman dan kepemimpinan mereka.

Wewenang terbagi atas 3 jenis :

1. *Line Authority* (wewenang lini), wewenang manajer yang bertanggung jawab langsung, diseluruh rantai komando organisasi, untuk mencapai sasaran organisasi.
2. *Staff Authority* (wewenang staf), wewenang kelompok, individu yang menyediakan saran dan jasa kepada manajer lini.
3. *Functional Authority* (wewenang fungsional), wewenang anggota staf departemen untuk mengendalikan aktivitas departemen lain karena berkaitan dengan tanggung jawab staf spesifik.

b. Pengertian BUMD

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan usaha yang dimiliki oleh pemerintah daerah sebagai salah satu sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah

(PAD). BUMD dapat berbentuk Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Kedua bentuk BUMD ini hanya berbeda pada kepemilikan modalnya saja. Perumda merupakan BUMD dimana keseluruhan modalnya dimiliki oleh satu daerah saja dan tidak berbentuk saham. Bentuk hukum Perumda berorientasi pada pelayanan umum namun juga harus mencari keuntungan. Sedangkan Perseroda merupakan BUMD dimana modalnya terbagi dalam bentuk saham dimiliki oleh beberapa daerah.

c. Pengertian Organ Perumda

Pengurusan Perumda dilakukan oleh KPM, Dewan Pengawas, dan Direksi. KPM merupakan organ tertinggi dalam perusahaan umum daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas.

Dewan pengawas adalah organ perusahaan umum Daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan perusahaan umum Daerah.³⁰ Direksi adalah organ BUMD yang bertanggung jawab atas pengurusan BUMD untuk kepentingan dan tujuan BUMD serta mewakili BUMD baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.³¹ Direksi pada Perumda diangkat oleh Kuasa Pemilik Modal setelah melalui seleksi paling sedikit melalui tahapan seleksi administrasi, uji kelayakan dan kepatutan serta wawancara akhir.

³⁰ Lihat Pasal 1 angka 16 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

³¹ Lihat Pasal 1 angka 18 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

F. Metode Penelitian

Metode merupakan suatu kerangka kerja untuk melakukan suatu tindakan atas suatu kerangka berfikir, menyusun gagasan yang beraturan, terarah dan berkonteks, yang patut serta relevan dengan maksud dan tujuan.³²

Sedangkan, penelitian pada dasarnya merupakan tahap untuk mencari kembali sebuah kebenaran. Sehingga akan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul tentang suatu objek penelitian. Penelitian merupakan sarana pokok dalam mengembangkan ilmu pengetahuan karena dilakukan secara sistematis, metodologis dan analitis untuk mendapatkan sebuah kesimpulan. Guna untuk memperoleh data yang konkrit sebagai bahan dalam usulan penelitian thesis, maka metode penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah :

1. Pendekatan Masalah

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, maksudnya prosedur penelitian ilmiah yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat.³³ Pada penelitian hukum jenis ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.

Pilihan pendekatan penelitian yuridis normatif ini menitikberatkan pada sumber data sekunder. Dengan memanfaatkan sumber data sekunder, penulis

³²Komarudin, *Metode Tulisan Skripsi dan Thesis*, Citra Grafika, Bandung, 1974, hlm 27

³³ Zainuddin Ali, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 105.

menganalisa dengan menggunakan bahan-bahan hukum sehingga penulis dapat menarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang penulis kemukakan dalam rumusan masalah tesis ini.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya di dalam masyarakat yang berkenaan objek penelitian.³⁴

3. Jenis dan Sumber Data

Penelitian yang penulis buat ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersumber pada data sekunder. Data Sekunder merupakan data yang didapat melalui penelitian kepustakaan (*library research*)³⁵ yang dilaksanakan di Perpustakaan Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, dan perpustakaan pribadi. Selanjutnya data-data yang didapat dirangkum menjadi bahan hukum yang meliputi :

a. Bahan primer, yaitu bahan atau data yang diperoleh melalui penelitian perpustakaan yang merupakan bahan hukum yang mengikat. Dalam hal ini dapat menunjang penelitian antara lain :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

³⁴ *Ibid*, hlm. 107.

³⁵ Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, CV Alfabeta, Bandung 2012, hlm 115

- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah
- 5) 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
- 6) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2014 tentang Perusahaan Umum Daerah Padang Sejahtera Mandiri

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang diperoleh dengan mempelajari pendapat para sarjana dan hasil penelitian yang dipelajari dengan cara membaca dan mempelajari buku-buku serta majalah-majalah yang berhubungan dengan pokok permasalahan ini. Bahan hukum sekunder dapat dibagi dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti sempit pada umumnya berupa buku-buku hukum yang berisi ajaran atau doktrin; terbitan berkala berupa artikel-artikel tentang ulasan hukum, dan narasi tentang arti, istilah, konsep, phrase, berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum. dalam arti luas adalah bahan hukum yang tidak tergolong bahan hukum primer termasuk segala karya ilmiah hukum yang tidak dipublikasikan atau yang dimuat di koran atau majalah populer.

c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam hal penelitian ini, bahan hukum tersier dapat diperoleh dari kamus-kamus yang digunakan untuk penjelasan penelitian ini.

4. Sumber Data

Data dalam tulisan ini bersumber dari:

a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian yang dilakukan dengan cara mengumpulkan dan menganalisis teori-teori dan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan permasalahan yang dilakukan pada beberapa perpustakaan, diantaranya:

- 1) Perpustakaan Universitas Andalas
- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas;
- 3) Perpustakaan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas;
- 4) Buku-buku milik penulis dan bahan kuliah yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Studi Dokumen

Teknik pengumpulan data dan mempelajari dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Setiap bahan hukum ini diperiksa ulang validitas dan reliabilitasnya, sebab, hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian.

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

a. Teknik Pengolahan Data

Semua data yang bermanfaat dalam penulisan ini diperoleh dengan cara studi dokumen atau bahan pustaka (*documentary study*), yaitu teknik

pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mempelajari bahan-bahan kepustakaan atau data tertulis, terutama yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas. Semua data yang didapatkan akan diolah menggunakan teknik pengolahan dengan cara *editing*. Bahan yang diperoleh, tidak seluruhnya yang akan diambil dan kemudian dimasukkan. Bahan yang dipilih hanyalah bahan hukum yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan, sehingga diperoleh bahan hukum yang lebih terstruktur.

Setelah bahan yang berkaitan dipilih, selanjutnya penulis membetulkan, memeriksa dan meneliti data yang diperoleh kembali sehingga menjadi suatu kumpulan data yang benar-benar dapat dijadikan suatu acuan akurat dalam penarikan kesimpulan nantinya.

b. Analisis Data

Adapun bahan hukum yang telah diperoleh dari penelitian studi kepustakaan, akan diolah dan dianalisis secara kualitatif, yakni analisa data dengan cara menganalisis, menafsirkan menarik kesimpulan sesuai dengan permasalahan yang dibahas, dan menuangkannya dalam bentuk kalimat-kalimat.

