

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Mewujudkan kesejahteraan sosial merupakan peran utama negara Indonesia. Peran ini merupakan amanat dari Pancasila sebagai landasan Idiil dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan Konstitusional sehingga secara yuridis konstitusioal mutlak dijalankan.¹ Alinea keempat Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa:

Tugas Negara adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pelaksanaan tugas dan pemenuhan tanggung jawab negara ini melibatkan semua elemen terutama pemerintah daerah sebagai penyelenggara urusan pemerintah pusat di daerah. Hal ini disebabkan dalam struktur pemerintahan Negara Republik Indonesia mengenal adanya pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.²

Salah satu perwujudan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam bidang ekonomi adalah lahirnya kebijakan pemberian otonomi daerah. Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum pemberian

¹ Samsul Arifin, Upaya Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Membangun Ekonomi Untuk Menghadapi Era Globalisasi, Jurnal Dinamika, Volume 4, Nomor 2, Oktober 2007, hlm.157

² Penjelasan Umum Angka 1 (satu) Konsideran Menimbang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

otonomi daerah. Pasal 18 adalah bagian dari Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah. Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, berbunyi:

“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Asas otonomi pada sistem pemerintahan negara Indonesia sebagaimana yang ditetapkan pada Pasal 18 Ayat (2), merupakan perwujudan peran negara dalam membagi kewenangannya untuk melibatkan daerah dalam pembangunan. Konsep otonomi tersebut menggunakan prinsip otonomi luas, yaitu kewenangan yang luas untuk menjalankan dan mengurus sendiri pemerintahannya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tujuan untuk memacu perwujudan kesejahteraan masyarakat.³ Konsep otonomi daerah semakin mendapatkan tempat dalam sistem pemerintahan negara Indonesia setelah terbentuknya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemberlakuan prinsip otonomi dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis negara yang di implementasikan dalam dua hal. *Pertama*, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia (SDM). *Kedua*, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan langkah strategis bangsa

³ Djadjuli, R. D. Peran Pemerintah dalam Pembangunan Ekonomi Daerah, Jurnal Ilmu Administrasi Negara, 2018, dalam *peren emerintah dalam Otda.pdf*, hlm.8, diakses tanggal 25/11/2020, pukul 22.00

Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.⁴

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan daerah melalui usaha-usaha yang mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat. Menurut Harmanty, terdapat tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah, yaitu:⁵

1. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
2. Memperbaiki mutu pelayanan umum serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat.
3. Memberdayakan dan memberikan peluang kepada masyarakat untuk terlibat aktif (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

Secara khusus otonomi daerah menginginkan daerah memiliki kemampuan dalam menggali dan mengembangkan sumber daya yang dimiliki sehingga derajat kapasitas fiskalnya mampu memenuhi tuntutan pembiayaan pembangunan di daerahnya melalui peningkatan Pendapatan Asli Daerah (selanjutnya disebut sebagai PAD).

Selain pemberian otonomi daerah, peran negara juga terlihat dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 mengatur tentang bagaimana penyusunan dan pelaksanaan sistem perekonomian Negara Indonesia. Sistem perekonomian Negara Indonesia disusun dan dijalankan berdasarkan atas

⁴ S. Safitri, Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia, Jurnal Criksetra, dalam *ejournal.unsri.ac.id*, 2016, hlm.80, diakses tanggal 1/5/ 2021, pukul 21.00

⁵ D. Harmantyo, Desentralisasi, Otonomi, Pemekaran Daerah dan Pola Perkembangan Wilayah di Indonesia, Seminar Nasional dan PIT – IGI, 2011, dalam https://www.researchgate.net/publication/43198950_Pemekaran_Daerah_dan_Konflik_Keruangan_Kebijakan_Otonomi_Daerah_dan_Implentasinya_di_Indonesia, diakses tanggal 3/5/ 2021, pukul 22.00

usaha bersama dan dibingkai dalam asasma kekeluargaan serta memberikan hak kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang memiliki nilai strategis sehingga dapat dikelola dan dipergunakan sepenuhnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.⁶

Makna hak negara untuk menguasai adalah bahwa secara kolektif dan dikonstruksikan dalam Undang-Undang Dasar 1945, rakyat memberikan mandat kepada negara bahwa dalam pengelolaan unit-unit produksi yang penting, negara dapat melakukan tindakan, yaitu: membuat pedoman-pedoman, melakukan penyelenggaraan urusan produksi, melakukan penataan, pengendalian dan pengawasan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.⁷

Secara umum proses pembangunan ekonomi pada suatu negara sangat dipengaruhi banyak faktor, baik internal maupun eksternal. Faktor internal yang berpengaruh diantaranya adalah kondisi negara, lokasi geografi, jumlah penduduk, kualitas sumber daya alam dan manusia. Sedangkan Faktor eksternal di antaranya adalah perkembangan teknologi, kondisi perekonomian dan politik dunia, serta keamanan global.⁸ Khusus Negara Indonesia memilih sistem ekonomi Pancasila

⁶ Sri Widastuti, Politik Hukum BUMD dalam Kegiatan Bisnis Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial, Law & Justice Jurnal, E-Issn. 2549-8282, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah, Surakarta, Volume 4, Nomor 1, April 2019, hlm.14

⁷ S. Safitri, *Supra no.4*, hlm.81

⁸ Hartanto, Karakteristik Penerapan Hukum Ekonomi Terhadap Pembangunan di Indonesia, Widya Pranata Hukum, Volume 1, Nomor 2, 2019, dalam <https://ejournal.widyamataram.ac.id/>, hlm.142, diakses tanggal 18/2/ 2023, pukul. 21.00

untuk diterapkan karena di dalamnya terdapat makna demokrasi ekonomi.

Karakteristik sistem ekonomi Indonesia, adalah:⁹

1. Kegiatan ekonomi merupakan kegiatan bersama (gotong royong) yang mengedepankan hubungan kekeluargaan.
2. Unit-unit produksi yang bersifat strategis dan menguasai kebutuhan hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
3. Alasan pemerintah menguasai produksi barang-barang strategis baik yang ada di tanah air Indonesia adalah semata-mata untuk kemakmuran rakyat.
4. Indonesia menggunakan sistem ekonomi campuran yang disebut juga sistem ekonomi pancasila.
5. Kegiatan ekonomi yang dilakukan juga harus memiliki dan berorientasi kepada prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.
6. Pemerintah mengawasi kegiatan yang dilakukan oleh swasta secara umum, agar terhindar dari praktik kecurangan seperti penipuan, praktik monopoli yang merugikan, serta mafia perdagangan.

Memperhatikan karakteristik sistem ekonomi tersebut di atas, maka kekayaan alam yang dianggap paling utama bagi eksistensi negara dan dibutuhkan orang banyak tidak boleh diserahkan pada pihak swasta. Negara membuat kebijakan, mengurus, mengatur, mengelola, dan mengawasi produksi strategis tersebut untuk kemakmuran masyarakat. Walaupun demikian negara tetap mengedepankan peran bersama dari pihak pemerintah maupun swasta dalam mengelola perekonomian. Hal tersebut diwujudkan dalam pembagian peran yang jelas antara Badan Usaha Milik Negara/Daerah dan Badan Usaha Milik Swasta. Pemerintah mengelola sumber daya alam yang berkaitan dengan kepentingan hidup orang banyak, sedangkan selebihnya diperkenankan dikelola swasta dengan pengawasan dari pemerintah. Sehingga dalam usahanya untuk meningkatkan pembangunan ekonomi, negara dan daerah dapat

⁹ Buyung Syafei, Sekali Lagi Tentang Sistem Perekonomian, dalam <http://deroe.wordpress.com/>, 2009, diakses tanggal 15/2/2023, pukul 21.30.

membentuk Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut sebagai BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disebut sebagai BUMD). Berdasarkan penjelasan di atas, maka menurut Ibrahim R, hakekat pendirian badan usaha yang didirikan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah, adalah:¹⁰

1. Secara substansial BUMN/BUMD adalah wujud dari mandat rakyat kepada negara untuk menyelenggarakan demokrasi ekonomi.
2. Secara operasional BUMN/BUMD adalah instrument yang dipakai oleh negara untuk mengelola unit-unit usaha yang utama dan mengendalikan kebutuhan hidup banyak orang;
3. Sebagai perwujudan Proses rakyat untuk menyelenggarakan demokrasi ekonomi, maka tujuan utama BUMN/BUMD adalah untuk meningkatkan kemakmuran rakyat (bukan untuk meningkatkan kemakmuran orang seorang).

Perkembangan pengelolaan BUMN dan BUMD dewasa ini sebagai perpanjangan tangan pemerintah di bidang ekonomi selalu menarik untuk dikaji. Hal ini disebabkan sebagai badan usaha yang didirikan oleh negara/daerah, kehadiran BUMN/BUMD adalah mendatangkan manfaat bagi perkembangan perekonomian negara/daerah.¹¹ Modal BUMN/BUMD yang bersumber dari kekayaan negara/daerah yang dipisahkan yaitu yang dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja

¹⁰ Ibrahim R, Landasan Filosofis Dan Yuridis Keberadaan BUMN; Suatu Tinjauan, Jurnal Hukum Bisnis, dalam <http://lib.law.ugm.ac.id/ojs/index.php/jhb/article/view/1491>, 2012, diakses tanggal 5/5/2021, pukul 21.00

¹¹ Detanti Asmaningayu Pramesti, Akibat Hukum Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah Terhadap Eksistensi Jaminan Aset Badan Usaha Milik Daerah, dalam <https://repository.unair.ac.id/96685/4/4.%20BAB%20I%20PENDAHULUAN.pdf>, 2019, hlm.2, diakses tanggal 26/3/2022, pukul 22.00

Negara/Daerah (selanjutnya disebut sebagai APBN/APBD) menjadikan BUMN/BUMD adalah salah satu penggerak roda perekonomian nasional/daerah.¹²

Upaya untuk melakukan penguatan terhadap pendapatan daerah yang diperoleh dari pos kekayaan daerah yang dipisahkan, maka peranan investasi pemerintah melalui BUMD menjadi sesuatu yang penting untuk dilakukan. Pendirian BUMD diharapkan menjadi mesin pertumbuhan (*engine of growth*) yaitu pendorong utama pembangunan dan pertumbuhan ekonomi di daerah. Perusahaan daerah sebagaimana layaknya perusahaan pada umumnya ditujukan untuk mendapatkan keuntungan. Keuntungan yang diperoleh merupakan salah satu sumber PAD yang ditujukan untuk membiayai pembangunan di daerah. Dengan cara ini perusahaan daerah mempunyai kontribusi yang sangat besar dalam meningkatkan kesejahteraan sosial di daerah. Oleh karena itulah banyak daerah yang mengharapkan keuntungan pengelolaan perusahaan daerah sebagai salah satu sumber pemasukan daerahnya.¹³

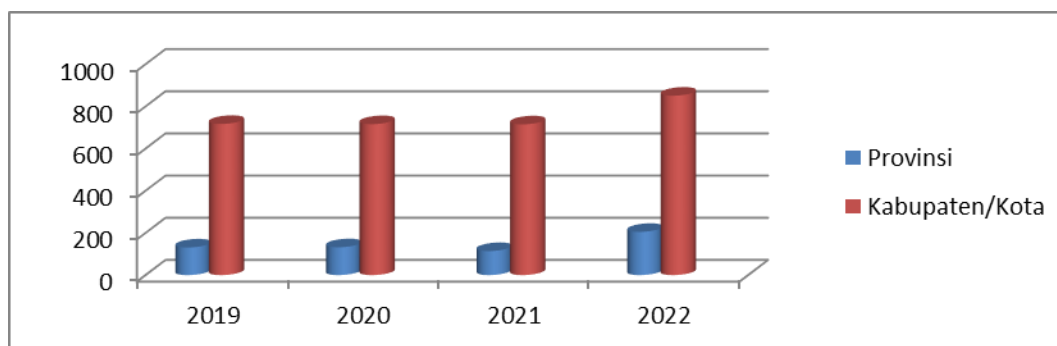
Menurut data Badan Pusat Statistik Republik Indonesia yang dirilis pada Tahun 2022, jumlah perusahaan BUMD sampai pada tahun 2021 adalah sebanyak 829 perusahaan, yang terbagi atas 114 perusahaan milik Pemerintah Provinsi dan 715 perusahaan milik Pemerintah Kabupaten/Kota dengan total asset mencapai 854,9

¹² Darwin Nasution, Pengaturan Bentuk Dan Pengelolaan Perseroda Sebagai Badan Hukum Yang Ideal Untuk Pembangunan Ekonomi Daerah, dalam <https://repositori.usu.ac.id/handle/123456789/26213>, 2019, hlm.26-27, diakses 8/12/2021, pukul 23.00

¹³ Ambar Budhisulistiyawati, Yudho Muryanto, dan Anjar Sri CN, Strategi Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Persero untuk Mewujudkan Prinsip Tata Kelola Perusahaan yang Baik, Jurnal Privat Law, Volume III, Nomor 2, Juli-Desember 2015, hlm.58

triliun rupiah.¹⁴ Sedangkan menurut Data Kementerian Dalam Negeri yang dirilis pada Bulan Maret 2023, jumlah BUMD pada Tahun 2022 adalah 1.056, yang terdiri dari 205 BUMD Milik Pemerintah Provinsi dan 851 Milik Pemerintah Kabupaten Kota. Adapun jenis Usaha BUMD adalah 256 berbentuk Bank Pemerintahan Daerah, 212 Bank Perkreditan Rakyat, 360 PDAM, 17 Pengadaan Kredit, 441 BUMD Aneka Usaha. Sedangkan Total Aset BUMD 899.4 Tryliun, Ekuitas 236,6 Tryliun, Laba 29,6 Tryliun, Deviden 13,02 Tryliun.¹⁵ Berikut ini data perkembangan jumlah BUMD seluruh Indonesia menurut kepemilikan saham.

Gambar 1.1
Jumlah BUMD Menurut Kepemilikan Saham Terbesar Tahun 2019 – 2022



Kepemilikan BUMD	2019	2020	2021	2022
Provinsi	131	132	114	205
Kabupaten/Kota	717	716	715	851
Jumlah	848	848	829	1056

¹⁴ Statistik Keuangan Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah 2021, Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, 2021 dalam <https://www.bps.go.id/publication/2021/12/04/2686334262dc4b968afec56f/statistik-keuangan-badan-usaha-milik-negara-dan-badan-usaha-milik-daerah-2021.html>, hlm.46-47, diakses tanggal 10/1/2022, pukul 21.00

¹⁵ Kementerian Dalam Negeri, Kementean Dalam Negeri Dukung Optimalisasi BUMD dalam <https://koran.tempo.co/read/info-tempo/480807/kementerian-dalam-negeri-dukung-optimalisasi-bumd#:~:text=Saat%20ini%20jumlah%20BUMD%20sebanyak,BUMD%20milik%20pemerintah%20kabupaten%20fkota>, diakses tanggal 10/4/2023, pukul 21.30

Data pada rofe di atas menjelaskan perkembangan pembentukan BUMD dan memberikan gambaran bahwa badan usaha ini sangat berpotensi sebagai penggerak perekonomian di daerah.

Namun, dalam dinamika perkembangan pengelolaan BUMD memperlihatkan bahwa BUMD belum dapat dikatakan sebagai badan usaha yang memberikan keuntungan sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan sosial. Data yang dirilis oleh Tim Strategi Nasional Pencegahan Korupsi pada tanggal 8 September 2022 dalam kegiatan Rakornas Penguatan Pengawasan dan Pengelolaan BUMD, menjelaskan bahwa, dari total jumlah BUMD, ada 239 atau sekitar 60% BUMD tidak memiliki SPI (Satuan Pengawasan Internal), 186 BUMD posisi Dewan Pengawasnya lebih banyak dari pada Direksi, 17 BUMD jumlah kekayaannya lebih kecil dari kewajibannya dan saat ini ada 274 BUMD rugi serta BMD yang sakit (rugi dengan ekuitas negatif) berjumlah 291. Hal ini masih ditambah dengan catatan terhadap perkara yang ditangani KPK RI, bahwa sampai dengan bulan Maret 2022, tercatat terjadi 93 kasus korupsi pada BUMD dan 8,2% tersangka yang berasal dari jajaran BUMD.¹⁶

Menurut data Badan Pusat Statistik Nasional, pada Tahun 2021 berdasarkan kategori lapangan usaha, persentase perusahaan BUMD yang mengalami kerugian paling banyak pada kategori jasa perusahaan, yakni 71,42%. Kemudian, diikuti oleh kategori konstruksi dengan persentase perusahaan yang mengalami kerugian

¹⁶ Novi Muharrami, Stranas Pemberantasan Korupsi Untuk Pengelolaan BUMD Yang Lebih Baik, dalam <https://kalbarprov.go.id/berita/stranas-pemberantasan-korupsi-untuk-pengelolaan-bumd-yang-lebih-baik.html>, diakses tanggal 24/10/2022, pukul 21.30

sebanyak 60%. Selanjutnya pada kategori penyediaan akomodasi makan minum, informasi dan komunikasi ada sebanyak 53,84% perusahaan yang mengalami kerugian. Adapun perusahaan yang mengalami kerugian paling sedikit, yaitu pada kategori jasa keuangan dan asuransi. Dalam perhitungan tiga parameter perkembangan BUMD, yaitu aset, ekuitas dan laba bersih, pada kategori usaha aktivitas keuangan dan asuransi, memiliki aset sebesar 774,32 triliun rupiah, ekuitas sebesar 102,09 triliun rupiah dan laba bersih sebesar 12,29 triliun rupiah. Sehingga dengan demikian sumbangani keuangan terbesar dari BUMD berada pada sektor lapangan usaha aktivitas keuangan dan asuransi. Kontribusi sektor ini mencapai 84% dari total aset seluruh BUMD serta memberikan sumbangan sebesar 92% total laba bersih seluruh BUMD. Hal ini disebabkan BUMD pada sektor keuangan dan asuransi memiliki dasar hukum berupa pengaturan yang jelas dan rigid serta diawasi secara ketat oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK).¹⁷

Secara umum, menurut kajian Dirjen Bina Keuangan Daerah Kemendagri sebagaimana yang dikutip oleh Reydonnyzar Moenek, bahwa terhadap fenomena rendahnya keuntungan yang diperoleh BUMD non lembaga keuangan dan asuransi disebabkan adanya empat hal pokok yang dialami oleh BUMD di Indonesia, yaitu:¹⁸

¹⁷ Statistik Keuangan Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah 2021, *Supra no.14*, hlm.63

¹⁸ Reydonnyzar Moenek, *Problematika, Peluang, Tantangan dan Strategi Pengelolaan BUMD, BLUD dan BMD*, paparan pada Rakernas Revitalisasi BUMD, Pemantapan Penerapan PPK-BLUD, dan Optimalisasi Pengelolaan Barang Milik Daerah, 2015, dalam <http://keuda.kemendagri.go.id>, diakses 25/3/2021, pukul 22.00

1. Legalitas BUMD.
2. Masih kuatnya pengaruh birokrasi dalam pengelolaan dan pengendalian BUMD.
3. Pada umumnya manajemen pengelolaan BUMD belum efisien.
4. Kurang maksimalnya BUMD dalam memberikan pelayanan.

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia dalam hasil penelitiannya menyebutkan bahwa sumber pendapatan atau kas daerah yang berasal dari kontribusi BUMD masih belum maksimal sehingga berpotensi membebani anggaran daerah. Hasil kajian dari penelitian ini menyebutkan salah satu masalah dalam pengelolaan BUMD adalah adanya perbedaan pandangan antara visi yaitu mengembangkan perekonomian daerah melalui peningkatan PAD guna mewujudkan kesejahteraan sosial dengan faktor pengelolaan organisasi yang mengakibatkan BUMD tidak terarah kepada tujuan utama pembentukannya.¹⁹

Keadaan ini terjadi pula pada perkembangan pengelolaan perusahaan negara. Dalam berbagai riset yang telah dilakukan ditemukan bahwa yang lebih mampu menjalankan usaha dengan tepat dan cermat adalah perusahaan swasta dibandingkan dengan perusahaan negara.²⁰ Hal ini disebabkan kedudukan BUMN dan BUMD sebagai entitas bisnis selalu dikaitkan dengan fungsinya sebagai pelayan publik. Khusus terhadap pengelolaan BUMD, hadirnya unsur pemerintah daerah yang

¹⁹ Sri Widastuti, *Supra no.6*, hlm.13

²⁰ Bismar Nasution, *Hukum Kegiatan Ekonomi*, Book Terrace & Library, Bandung, 2007, hlm.205, dalam Darwin Nasution, *Pengaturan Bentuk Dan Pengelolaan Perseroda Sebagai Badan Hukum Yang Ideal Untuk Pembangunan Ekonomi Daerah*, dalam <https://repositori.usu.ac.id/handle/123456789/26213>, 2019, hlm.1, diakses 6/12/2021, pukul 22.00

berperan sebagai pelaku usaha menyebabkan BUMD sulit menjadi badan usaha yang mandiri.²¹

Terdapat perbedaan mendasar antara tugas negara termasuk pemerintah daerah dan tugas sebagai pelaku usaha (*entrepreneur*). Tugas tersebut dapat saling bertentangan, dimana dalam pelaksanaannya, konsep antara tugas negara memberikan pelayanan publik dan tugas pelaku usaha dalam kegiatan bisnis dapat menghambat tujuan pengembangan perekonomian daerah sekaligus dapat menghambat tujuan mewujudkan kesejahteraan sosial. Terjadi benturan antara kepentingan negara yang mempunyai tujuan utama adalah pelayanan publik dengan kegiatan bisnis yang berorientasi pada tujuan mengejar keuntungan.²² Menurut Peter Mahmud Marzuki, BUMD yang menjual jasa bukan mencari keuntungan, sebab gagasannya untuk pelayanan kepada masyarakat luas yang berarti harus tunduk pada hukum publik. Namun jika yang didirikan adalah suatu badan usaha berbentuk perusahaan maka tujuan utamanya adalah memperoleh keuntungan. Perusahaan yang penguasaan sahamnya didominasi oleh negara ataupun daerah harus tunduk kepada rezim hukum privat.²³

Sebagai badan usaha yang pendiriannya didasarkan kepada wewenang yang diperoleh dari pemerintah pusat sesuai prinsip otonomi dalam bidang ekonomi maka

²¹ M. Jafar, Pertanggungjawaban Hukum Perusahaan Daerah Dengan Karakter Konvergensi Antara Hukum Privat Dengan Hukum Publik Dan Perkembangannya, dalam <https://repositori.usu.ac.id/handle/123456789/400>, 2016, hlm.7-8, diakses 8/12/2021, pukul 23.00

²² Sri Widastuti, *Supra no.6*, hlm.14

²³ Baren Sipayung, Penyesuaian Bentuk Badan Usaha BUMD Pasca PP Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD, dalam <https://www.researchgate.net/publication/331988649>, 2018, diakses tanggal 27/3/2021

sumber modal utama BUMD adalah berasal dari keuangan daerah yang dipisahkan.²⁴ Target pembentukan BUMD adalah untuk melakukan pengelolaan terhadap sumber daya daerah, mengembangkan perekonomian daerah serta mendekatkan pelayanan kepada masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat di daerah. Kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha menjadi alasan utama pendirian BUMD.²⁵ BUMD sebagaimana dimaksud pendiriannya sebagai badan usaha ditetapkan dalam Perda.²⁶ Bentuk badan hukum BUMD terbagi atas Perusahaan Umum Daerah (selanjutnya disebut sebagai Perumda) dan Perusahaan perseroan Daerah (selanjutnya disebut sebagai Perseroda) sesuai dengan pengaturan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah.²⁷ Defenisi Perusahaan Umum Daerah yaitu BUMD yang keseluruhan modal usahanya dimiliki oleh satu daerah dan modal tersebut tidak terbagi dalam saham.²⁸ Sedangkan pengertian Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) modalnya dimiliki oleh satu daerah dan modal tersebut terbagi dalam saham serta memiliki bentuk badan hukum Perseroan Terbatas.²⁹

Berdasarkan pengertian yang telah diuraikan, maka fokus pengelolaan Perumda adalah melakukan kegiatan usaha yang dapat mendatangkan manfaat bagi

²⁴ Pasal 1 Angka 40 dan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

²⁵ Pasal 331 Ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah jo Pasal 9 Ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD

²⁶ Pasal 331 Ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah jo Pasal 4 Ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD

²⁷ Pasal 331 Ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah jo Pasal 4 Ayat (3) PP No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD

²⁸ Pasal 334 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

²⁹ Pasal 339 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

peningkatan ekonomi daerah dengan melakukan kegiatan yaitu menyediakan barang atau jasa yang bermutu untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat sesuai keadaan, karakter dan kapasitas daerah tersebut. Penekanannya lebih kepada fungsi sebagai pelayan publik. Sedangkan tujuan pendirian Perseroda terutama adalah memperoleh keuntungan dan atau laba yang dapat bermanfaat bagi perkembangan perekonomian daerah. Penekanannya adalah mengejar keuntungan (*profit oriented*). Orientasi pendirian Perseroda adalah bisnis, karena badan usaha perusahaan perseroan didirikan semata-mata bertujuan memperoleh keuntungan untuk meningkatkan kesejahteraan pemiliknya.³⁰

Bentuk BUMD yang menjadi fokus penelitian ini adalah Perusahaan Perseroan Daerah, yang mana dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagai dasar hukum pendirian Perseroda menyebutkan bahwa Perseroda adalah badan usaha milik pemerintah daerah yang modalnya terbagi dalam saham, pendirian badan usahanya ditetapkan melalui instrumen Perda serta pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan kepada ketentuan dan tata cara sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.³¹ Dalam operasionalisasinya ketentuan ini menjadi masalah hukum tentang kedudukan hukum Perseroda karena seharusnya Perseroda dikelola berdasarkan rezim hukum privat yaitu tunduk kepada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Perseroan Terbatas), namun, karena kehadiran pemerintah

³⁰ Tri Budiyono, Hukum Perusahaan, Telaah Yuridis Terhadap Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Griya Media, Salatiga, 2011, hlm.v

³¹ Pasal 339 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

daerah sebagai pendiri, pemilik dan pemegang saham menyebabkan pengendalian dan pengaturan tentang modal, pengelolaan serta kedudukan hukum Perseroda tetap berada pada rezim hukum publik. Sehingga dengan demikian pengelolaan Perseroda dimaknai secara umum adalah melibatkan dua unsur penting yang bersinergi yakni unsur negara (pemerintah daerah) dan unsur swasta/bisnis (pelaku usaha).³²

Hadirnya unsur negara dan unsur bisnis dalam pengelolaan Perseroda secara langsung melibatkan juga dua mashab hukum yang berbeda yaitu hukum privat dan hukum publik. Keadaan ini membawa berbagai macam permasalahan yang secara tidak langsung merambah ke dalam persoalan kedudukan hukum pembentukan serta pengelolaan Perseroda, tentang bagaimana menangkap posisi, kedudukan, fungsi, dan implikasinya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.³³

Undang-undang pemerintahan daerah menyatakan bahwa daerah mengambil peran dalam kegiatan ekonomi, sehingga dalam tataran prakteknya Perseroda sebagai entitas bisnis BUMD memiliki tugas untuk memberikan keuntungan kepada daerah dengan tidak melepaskan diri dari karakter utama pembentukan BUMD yaitu sebagai pelayan publik yang dapat memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah. Namun terhadap peran ini, pemerintah daerah belum mendapatkan kejelasan antara perannya sebagai regulator dan atau sebagai operator dalam pengelolaan

³² Ibnu Sam Widodo, Perubahan Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 Dalam Upaya Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, *Jurispruden*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang, Volume 4, Nomor 1, 2021, hlm.60

³³ Mia Kusuma Fitriana, Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara (*Laws And Regulations In Indonesia As The Means Of Realizing The Country's Goal*), dalam <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/viewFile/403/283>, 2015, hlm.6, diakses tanggal 12/12/2021, pukul 21.10

Perseroda.³⁴ Hal ini mejadi penting, mengingat pembentukan dan pengelolaan Perseroda masih menimbulkan berbagai persoalan dalam tataran implementasinya. Secara yuridis formal Perseroda menjalankan dua fungsi secara bersamaan yaitu fungsi profit dan juga fungsi pelayanan publik sebagai alat negara unuk meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat.³⁵ Sejak awal pembentukannya secara tegas telah ditentukan bahwa pengelolaan Perseroda menggunakan Undang-Undang Perseroan Terbatas sebagai dasar hukum sehingga harus dikelola berdasarkan prinsip-prinsip hukum privat namun regulasi tetap mengatur bahwa pengelolaan Perseroda harus tunduk kepada rezim hukum publik karena modal perusahaan bersumber dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Modal daerah yang menjadi sumber modal awal pembentukan Perseroda telah menempatkan daerah dalam porsi yang sangat penting dalam pengelolaan Perseroda sebagai entitas bisnis serta menimbulkan berbagai penafsiran sebagai akibat ambiguitas pembentukan badan hukumnya.³⁶

Terdapat dua prinsip yang berbeda tentang posisi keuangan negara/daerah dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara) dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (selanjutnya

³⁴ Draf Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang BUMN, Badan Keahlian DPR RI, Mei 2021, hlm.63

³⁵ Dian Cahyaningrum, Implikasi Bentuk Hukum BUMD Terhadap Pengelolaan BUMD (*The Implication of Regional Owned Enterprises Legal Form to its Management*), Jurnal Negara Hukum, Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan, Volume 9, Nomor 1, Tahun 2018, hlm.61

³⁶ M. Iqbal Asnawi, Implikasi Pengelolaan BUMN Persero Dalam Kerangka *Welfare State* Berdasarkan Mekanisme Perseroan Terbatas, Jurnal Hukum Samudra Keadilan, Volume 1, Nomor 1, Januari-Juni 2016, hlm.137

disebut sebagai Undang-Undang Keuangan Negara). Undang-Undang BUMN menganut prinsip bahwa status hukunya adalah badan hukum privat, karena modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (selanjutnya disebut sebagai APBN) dengan tujuan agar pengelolaan BUMN tidak terikat dengan sistem APBN namun dikelola menurut prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Sedangkan yang menjadi prinsip dalam Undang-Undang Keuangan Negara, bahwa keuangan negara yang telah dipisahkan sebagai modal BUMN adalah termasuk dalam lingkup keuangan negara.³⁷

Perbedaan pandangan ini terjadi juga terhadap keputusan dua lembaga tinggi negara, yaitu antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung sebagai lembaga tinggi negara dalam bidang peradilan dalam Fatwah Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006, pada pokoknya mengukuhkan kedudukan kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN adalah adalah terpisah atau tidak termasuk dalam lingkup keuangan negara. Dalam butir 1 (satu) Fatwa Mahkamah Agung tersebut menyebutkan:

“Bahwa Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, berbunyi: “Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Pasal 4 Ayat (1) undang-undang yang sama menyatakan bahwa “Modal BUMN merupakan

³⁷ Penggunaan Undang-Undang BUMN dalam pengelolaan BUMD didasarkan kepada pemikiran bahwa hakikat BUMN dan BUMD adalah sama baik dari sisi fungsi maupun kedudukannya. Sehingga kaidah-kaidah tata kelola perusahaan dalam Undang-Undang BUMN dan peraturan pelaksanaannya dapat diberlakukan terhadap BUMD sepanjang tidak diatur lain dalam UU Pemda dan Peraturan Pemerintah Tentang BUMD, Dalam Fauzi Syam, Elita Rahmi, Arsyad, Eksistensi dan Konstruksi Yuridis Badan Usaha Milik Daerah Pasca Undang-Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014, Undang: Jurnal Hukum, Volume 1, Nomor 2, 2018, hlm.302

dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Dalam penjelasan Pasal 4 Ayat (1) tersebut dikatakan bahwa “Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat”.

Selanjutnya pada dalam butir 5 (lima) Fatwa Mahkamah Agung tersebut menegaskan:

“Bahwa begitu pula halnya dengan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang berbunyi: Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 meliputi: g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah, yang dengan adanya Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN maka ketentuan dalam Pasal 2 huruf g khusus mengenai “kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah” juga tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum”.

Sedangkan penilaian terhadap keuangan negara yang disertakan dalam pendirian BUMN, keputusan lembaga tinggi negara yaitu Mahkamah Konstitusi pada pokoknya mengukuhkan bahwa kedudukan kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN adalah termasuk lingkup keuangan negara. Keputusan ini menegaskan kembali fungsi negara yaitu untuk menjaga keamanan uang negara termasuk uang negara yang berada dalam kas BUMN/BUMD baik melalui prosedur penyertaan modal maupun dalam bentuk subsidi. Hal ini untuk mencegah terjadinya berbagai praktik koruptif dengan mbingkainya menjadi risiko bisnis.³⁸ Adapun pengukuhan pendapat ini terdapat dalam dua putusannya, yaitu:

³⁸ Riawan Tjandra W., Pemisahan Kekayaan Negara di BUMN, 2014 dalam <https://www.bpk.go.id/news/pemisahan-kekayaan-negara-di-bumn>, diakses tanggal 12/11/2021, pukul 22.15

1. Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dalam perkara pengujian terhadap Pasal 2 huruf g dan huruf I Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang diajukan Pemohon yaitu *Center For Strategic Studies University of Indonesia* (CSS-UI) atau Pusat Kajian Masalah Strategis Universitas Indonesai.
2. Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 dalam perkara pengujian terhadap Pasal 2 huruf g dan huruf I Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang diajukan Pemohon Forum Hukum Badan Usaha Milik Daerah bersama 2 (dua) orang perorangan warga Negara Indonesia,

Secara yuridis formal dengan adanya keputusan Mahkamah Konstitusi mengenai status keuangan negara yang disertakan dalam pengelolaan BUMN/BUMD seharusnya telah mengakhiri perbedaan penafsiran dan persoalan tentang kalimat “kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah” dalam Pasal 2 Huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa makna kekayaan negara yang dipisahkan sebagai modal pada perusahaan negara/daerah adalah salah satu bagian dari keuangan negara.³⁹

Namun pada perkembangan pengelolaan Perseroda sebagai badan hukum, kedudukan hukumnya masih tetap membawa perdebatan. Dalam praktek perdebatan tentang pengelolaan Perseroda yaitu hadirnya unsur pemerintah daerah sering diperhadapkan dengan gagasan yang meyakini prinsip kemandirian badan hukum

³⁹ *Id.*

privat. Pemikiran yang meyakini prinsip kemandirian badan hukum privat menyatakan bahwa dengan adanya pengalihan kedudukan hukum BUMN/BUMD menjadi PT Persero/Perseroda, maka pada pengelolaan Perseroda adalah pengelolaan yang tunduk kepada Undang-Undang Perseroan Terbatas dan tidak tunduk pada prinsip-prinsip pengelolaan APBN/APBD dan tidak bersentuhan dengan sistem pengawasan BPK.⁴⁰ Memperhatikan perdebatan dan perbedaan pandangan di atas maka sebagai badan hukum yang menjalankan kegiatan usaha, kedudukan Perseroda dengan segala bentuk dinamika korporasinya menjadi badan usaha yang tidak pernah diatur sebelumnya dalam regulasi hukum perseroan terbatas.⁴¹

Perdebatan ini juga disebabkan adanya perbedaan paradigma payung hukum peraturan perundang-undangan pembentukan dan pendirian serta pengelolaan Perseroda, yaitu Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Perseroan Terbatas Nomor 40 Tahun 2007. Semangat Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah untuk meredefinisi konsep otonomi daerah. Diberikannya otonomi yang luas bagi daerah secara konseptual dimaksudkan untuk memacu tercapainya kesejahteraan sosial melalui upaya pengembangan pelayanan, peningkatan potensi dan kemampuan masyarakat serta pelibatan masyarakat dalam kegiatan sosial kemasyarakatannya. Pemberian otonomi yang luas kepada daerah dalam lingkungan strategis diharapkan dapat meningkatkan kemampuan dan

⁴⁰ Ambar Budhisulistiyawati, Yudho Muryanto, dan Anjar Sri CN, *Supra no.13*, hlm.59

⁴¹ Zainal Asikin, Lalu Wira Pria Suhartana, Usman, Aspek Hukum Pertanggung Jawaban Keuangan Negara Dalam BUMN, *Jurnal Kompilasi Hukum, Jurnal Magister Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Mataram, Volume 4, Nomor 2, Desember 2019*, hlm. 186-187

kemandirian daerah dengan mempertimbangkan penerapan prinsip kerakyatan, asas keseimbangan, asas keadilan, prinsip keistimewaan atau kekhususan serta kemampuan dan kemajemukan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴² Sedangkan makna yang terlihat dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas adalah sifat kapitalistiknya. Hal ini disebabkan karena perseroan terbatas merupakan persekutuan modal sebagaimana yang tercermin dalam pengertian perseroan terbatas atau perseroan. Perseroan terbatas dirancang untuk selalu melakukan kegiatan usaha yang lebih banyak memberikan peluang untuk kepentingan para pemilik modal atau pemegang saham mayoritas.⁴³

Sebagai badan hukum, hakikat badan usaha perseroan terbatas adalah sebagai pribadi yang *artifisial* (yang diciptakan) yang tujuan utamanya adalah mengejar keuntungan (*profit oriented*) dan pada masa kini telah menjadi organisasi usaha ekonomi yang paling diminati karena perseroan terbatas dapat dijadikan sarana menuju arah bisnis yang lebih liberal dan terbuka,⁴⁴ dan telah merangkul sistem ekonomi *kapitalistik neoliberal* yang tujuan utamanya adalah mengejar keuntungan yang sebesar-besarnya untuk kepentingan pemegang saham.⁴⁵ Bentuk badan usaha perseroan terbatas sering disebut sebagai mesin uap kapitalisme (*the steam engine of*

⁴² Arief Budijanto, Menyambut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dalam <https://bappedalitbang.probolinggota.go.id/2016/04/menyambut-Undang-Undang-23-tahun-2014/>, diakses tanggal 2/12/ 2021, pukul 22.35

⁴³ Teguh Pangestu dan Nurul Aulia, Hukum Perseroan Terbatas Dan Perkembangannya Di Indonesia, Jurnal Business Law Review, Volume 1, Nomor 3, 2017, hlm.22

⁴⁴ Sentosa Sembiring, Hukum Perusahaan Tentang Perseroan Terbatas, Cetakan ke-3, Edisi Revisi, Nuansa Aulia, Bandung, 2012, hlm.5

⁴⁵ Alexander Jebadu, Drakula Abad 21, Membongkar Kejahatan Sistem Ekonomi Pasar Bebas Tanpa Kendali Sebagai Kapitalisme Mutakhir Berhukum Rimba dan Ancamannya Terhadap Sistem Ekonomi Pancasila, Ledalero-Anggota IKAPI, Maumere, 2020, hlm.21

of capitalime). Perusahaan perseroan sangat baik dalam ukuran usaha bisnis dari semua organisasi bisnis yang ada dan berkembang karena perusahaan perseroan memiliki usaha yang lebih efisien, kontinuitas, independensi, tanggung jawab, pertumbuhan dan akumulasi laba.⁴⁶ Selain itu, nilai lebih perusahaan yang berbentuk perseroan adalah memiliki budaya organisasi yang kuat dan jelas. Budaya perusahaan yang dimaksudkan di sini adalah keyakinan, nilai, kepercayaan, dan norma bersama yang menjadi ciri perusahaan dan menjadi pegangan organ dan manajemen perusahaan. Menciptakan budaya perusahaan yang sehat akan menciptakan pedoman umum bagi seluruh elemen perusahaan agar dapat menafsirkan peristiwa dan fakta di lingkungan perusahaan.⁴⁷

Perbedaan paradigma dasar hukum pembentukan dan pengelolaan Perseroda tersebut berdampak kepada peran kepala daerah dalam pengelolaan Perseroda. Kepala daerah berperan sebagai wakil dari pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan terhadap kekayaan daerah yang dipisahkan.⁴⁸ Terhadap pelaksanaan peran ini maka kehadiran kepala daerah sebagai pemegang saham mayoritas mengakibatkan pengelolaan Perseroda masih mengalami berbagai permasalahan baik secara yuridis, ekonomis maupun tata kelola yang menyebabkan Perseroda gagal mencapai target tujuan pembentukannya yaitu meningkatkan PAD.⁴⁹ Keterlibatan

⁴⁶ Sentosa Sembiring, *Supra no.44*, hlm.5

⁴⁷ Alexander Jebadu, *Supra no. 45*, hlm.20

⁴⁸ Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah

⁴⁹ Arif Afandi, Pengelolaan BUMD Harus Profesional, *Majalah Kabupaten Report*, Volume 5, Nomor 1, Tahun 2015, hlm. 29 dalam <https://www.slideshare.net/bobbyumbara/majalah-kabupaten-report-52340275>, diakses tanggal 25/1/2022, pukul 21.00

kepala daerah dalam pengelolaan Perseroda sebagai pemegang saham secara tidak langsung menempatkan kepala daerah sebagai pelaku usaha. Kedudukan kepala daerah sebagai pelaku usaha memberikan dampak yang luas terhadap maju atau mundurnya pengelolaan Perseroda.⁵⁰

Sebagai pemegang saham, kedudukan kepala daerah dalam pengelolaan Perseroda adalah sebagai Rapat Umum Pemegang Saham (selanjutnya disebut sebagai RUPS). Kedudukan RUPS dalam struktur Perseroda organ yang memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada direksi atau komisaris sesuai kaidah hukum Perseroan. Dengan demikian RUPS merupakan organ yang memegang kekuasaan tertinggi pada struktur Perseroda.⁵¹ Sehingga peran kepala daerah sebagai RUPS adalah melakukan pengawasan atas keberlangsungan Perseroda, namun dengan sistem yang birokratis kedudukan kepala daerah dapat menjadi penghambat bagi kemajuan Perseroda. Dalam kedudukannya sebagai pemegang saham mayoritas menyebabkan kepala daerah cenderung memanfaatkan Perseroda yang dalam tataran operasionalnya, peran dan fungsi ini dilaksanakan dengan melakukan penyimpangan kewenangan.⁵² Sehingga walaupun perusahaan tidak mendapatkan keuntungan namun pada setiap tahun anggaran selalu ada penyertaan modal yang tetap dari pemerintah daerah. Faktor sentralistik dalam pengelolaan Perseroda, menyebabkan ruang gerak direksi tidak leluasa dalam melaksanakan setiap kebijakan

⁵⁰ Dian Cahyaningrum, *Supra no.35*, hlm.62

⁵¹ Penjelasan Pasal 340 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁵² Darwin Nasution, *Supra no.12*, hlm.26

perusahaan. Kebijakan terpusat telah mematikan kreatifitas dan profesionalitas Perseroda yang terbangun dalam mekanisme perseroan terbatas.⁵³

Kenyataan bahwa pengelolaan Perseroda yang tidak mendatangkan keuntungan dan selalu memberatkan keuangan daerah maka sudah seharusnya dilakukan penataan kembali bentuk badan hukumnya. Bentuk badan hukum ini berpengaruh juga kepada fungsi, peran dan tanggung jawab kepala daerah terhadap pengelolaan Perseroda. Konsep tanggung jawab yang terbatas yang diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dapat menjadikan kepala daerah bebas dari tuntutan untuk bertanggung jawab terhadap kerugian dalam pengelolaan Perseroda. Undang-Undang Perseroan Terbatas menegaskan bahwa pemegang saham Perseroan memiliki tanggung jawab terbatas artinya pemegang saham tidak memiliki tanggung jawab terhadap kerugian Perseroan melebihi nilai saham yang dimilikinya serta pemegang saham pun tidak bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian yang ditimbulkan sebagai akibat dari terjadinya perikatan yang dibuat atas nama perseroan.⁵⁴

Konsekuensi dengan hadirnya prinsip tanggung jawab terbatas atau *limited liability* pemegang saham adalah bahwa harta kekayaan perseroan, hak, kewajiban dan kepentingan perseroan serta tanggung jawab perseroan dipisahkan dari diri pribadi pemegang saham. Pemegang saham mempunyai imunitas dari kewajiban dan

⁵³ Dian Cahyaningrum, *Supra no.35*, hlm.63

⁵⁴ Shindih Hersiva Emilia, Pertanggungjawaban Pemegang Saham Berdasarkan *Piercing The Corporate Veil* Di Indonesia, Dalam <https://www.Google.Com/Repositori.Usu.Ac.Id>, diakses Tanggal 14/1/2022, pukul 20.00

tanggung jawab perseroan karena terdapat perbedaan personalitas hukum antara pemegang saham dengan perseroan.⁵⁵ Walaupun dalam prinsip hukum perusahaan juga mengatur bahwa terbatasnya tanggung jawab pemegang saham dapat menjadi tanggung jawab tidak terbatas. Prinsip keterpisahan (*separate*) perseroan dari pemegang saham, secara kasuistis akan disingkirkan dan dihapus dengan cara menembus tembok atau tabir perseroan atas perisai tanggung jawab terbatas. Penyingkapan tabir atau tembok perlindungan itu, dalam hukum perusahaan disebut *Piercing The Corporate Veil*.⁵⁶ Namun beralihnya tanggung jawab tersebut hanya terjadi pada keadaan dan peristiwa tertentu dan harus dapat dibuktikan.⁵⁷ Dalam praktek peradilan pembuktian terhadap doktrin *Piercing The Corporate Veil* sulit dilakukan.⁵⁸

Pengelolaan Perseroda masa kini mengharuskan seluruh organ perseroan memiliki tanggung jawab yang sama sesuai prinsip keadilan dan persamaan didepan hukum. Menurut Hans Kelsen, sebuah konsep yang berhubungan dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab (pertanggungjawaban) hukum. Konsep pertanggungjawaban hukum menghendaki seseorang harus bertanggungjawab

⁵⁵ Tri Budiyono, *Supra no.30*, hlm.147

⁵⁶ Sutan Remy Sjahdeni, Pengembangan Fungsi Pengawasan Menuju Good Corporate Governance pada Milenium baru, Makalah disajikan pada Seminar yang diselenggarakan Yayasan Pendidikan Internal Auditor (YPAI), Graha Sucofindo, Jakarta, 1999, hlm.19

⁵⁷ Sulistiowati dan Veri Antoni, Konsistensi Penerapan Doktrin *Piercing The Corporate Veil* Pada Perseroan Terbatas Di Indonesia, *Jurnal Yustisia* Volume 2, Nomor 3, September-Desember 2013, hlm.32

⁵⁸ Yahya Harahap, *Separate Entity, Limited Liability dan Piercing The Corporate Veil*, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 26, Nomor 3, 2007, hlm.46

secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia bertanggungjawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan dengan peraturan yang berlaku.⁵⁹

Pengelolaan Perseroda dalam memaksimalkan pertumbuhan ekonomi di daerah dan dalam kegiatan bisnisnya seharusnya mendatangkan keuntungan sesuai maksud dan tujuan pembentukannya. Kondisi ini sesuai dengan esensi tujuan pendirian perseroan terbatas yaitu untuk mendapatkan keuntungan sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat di daerah. Sebagai entitas bisnis BUMD, kehadiran Perseroda seharusnya memberikan dampak positif bagi peningkatan pendapatan daerah. Entitas bisnis adalah setiap unit atau organisasi yang dapat dipandang atau diperlakukan sebagaimana layaknya individu menurut ketentuan hukum yang berlaku, atau setiap unit atau lembaga yang dijamin atau dilindungi oleh ketentuan hukum yang berlaku sehingga bisa menuntut atau mengklaim pihak lain di muka pengadilan atas namanya sendiri, atau dengan kata lain entitas bisnis adalah setiap individu atau organisasi yang berbadan hukum.⁶⁰ Terikat dengan kedudukan hukum perseroan terbatas maka tujuan pembentukan Perseroda adalah untuk mendapatkan keuntungan untuk meningkatkan PAD sehingga dapat berkontribusi secara positif bagi pembangunan daerah.⁶¹

⁵⁹ Jimly Asshidiqie, M. Ali Safa'at, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Setjen & Kepaniteraan MK-RI, dalam https://www.google.com/www.pusdikmin.com%2Fperpus%2Ffile%2FTEORI_HANS_KELSEN_TENTANG_HUKUM.pdf&u sg, 2006, hlm.61, diakses tanggal 14/1/ 2022, pukul 20.00

⁶⁰ Entitas Bisnis dalam Konsep Legal, <https://www.pengadaan.web.id/2019/11/entitas-bisnis-adalah.html>, diakses tanggal 15/1/2022, pukul 20.30

⁶¹ Baren Sipayung, *Supra no.23*, hlm.2

Tujuan utama pembentukan Perseroda adalah mendatangkan kemanfaatan bagi pengembangan perekonomian daerah serta melakukan kegiatan usaha yang bermanfaat bagi terpenuhinya kebutuhan hidup masyarakat yang searah dengan keadaan, karakter dan kemampuan daerah tersebut, yaitu berupa tersedianya barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi yang pengelolaannya dilakukan berlandaskan prinsip tata kelola perusahaan yang baik serta memperoleh laba atau keuntungan.⁶² Dengan demikian pemerintah daerah diberi kesempatan yang luas untuk mendirikan Perseroda sebagai entitas bisnis BUMD sesuai karakteristik daerahnya sehingga kehadiran Perseroda adalah untuk mendukung pembangunan dan pelayanan masyarakat dengan memberikan keuntungan bagi keuangan daerah yaitu terhadap peningkatan pendapatan daerah sesuai dengan tujuan pembentukannya.

Keberadaan perusahaan perseroan daerah yang didirikan dewasa ini sangat beragam, baik dari segi jenisnya, bidang usahanya, maupun kondisinya. Keadaan ini mengharuskan pemerintah daerah bertindak progresif dan inovatif guna mendapatkan hasil atau keuntungan melalui pemberdayaan Perseroda.⁶³ Kebijakan pemberdayaan Perseroda dilakukan melalui perencanaan sehingga Perseroda mampu mengeksplorasi kegiatan-kegiatan bisnisnya untuk mendatangkan keuntungan bagi daerah. Kondisi

⁶² Pasal 331 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,

⁶³ Turiman Fachrurrahman Nur, Terobosan Hukum Memajukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dalam Era Otonomi Daerah, Rajawali Garuda Pancasila, dalam [Http://RajawaliGarudaPancasila.blogspot.com/2011/04/Terobosan-hukum-memajukan-badan-usaha.html](http://RajawaliGarudaPancasila.blogspot.com/2011/04/Terobosan-hukum-memajukan-badan-usaha.html), diakses tanggal 16/1/2022, pukul 21.00

ini terjadi karena kehadiran Perseroda juga memiliki tugas untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dalam kegiatan usahanya.⁶⁴

Selanjutnya dalam kaitannya dengan konsep kesejahteraan sosial seperti yang dirumuskan dalam Pasal 1 Angka (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, kesejahteraan sosial didefinisikan sebagai keadaan dipenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara sehingga dapat hidup layak serta mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi kemasyarakatannya. Kondisi terpenuhinya kebutuhan tersebut tercermin dari rumah yang layak, tercukupinya kebutuhan sandang dan pangan, biaya pendidikan dan kesehatan yang murah dan berkualitas atau kondisi dimana setiap individu mampu memaksimalkan pendapatannya pada tingkat batas anggaran tertentu dan kondisi dimana tercukupinya kebutuhan jasmani dan rohani.⁶⁵

Meningkatkan kesejahteraan sosial merupakan peran negara dimana peran ini hadir dalam konsep otonomi daerah dan prinsip desentralisasi. Otonomi daerah merupakan landasan pijak pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat agar pemerintah daerah dapat membenahi dan melakukan pengurusan terhadap pemerintahan dan masyarakatnya sendiri termasuk didalamnya adalah mengatur dan mengurus ekonomi daerahnya seturut asas otonomi dan tugas

⁶⁴ Surahman, Asri Lasatu, Asriyani, Badan Usaha Milik Daerah Sebagai Sarana Mewujudkan Otonomi Daerah, *Bilancia, Jurnal Studi Ilmu Syariah dan Hukum*, IAIN Palu, Volume 14, Nomor 2, Desember 2020, dalam <https://jurnal.uindatokarama.ac.id/index.php/blc/article/view/578/404>, hlm.320, diakses tanggal 14/1/2022, pukul 22.30

⁶⁵ Dura, J., Pengaruh Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Alokasi Dana Desa, Kebijakan Dana Kelembagaan Desa terhadap Kesejahteraan sosial masyarakat. *Jurnal Ilmiah Ekonomi dan Bisnis*, LP3M STIE Asia, Malang, Volume 10, Nomor 2, 2016, hlm.26

pembantuan. Sedangkan prinsip desentralisasi merupakan kegiatan menyerahkan urusan pemerintahan kepada daerah otonom oleh pemerintah pusat berdasarkan asas otonomi. Defenisi asas otonomi menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah prinsip dasar menyelenggarakan pemerintahan daerah yang berlandaskan kepada otonomi daerah.⁶⁶ Sehingga, untuk meningkatkan pelaksanaan otonomi daerah, pemerintahan daerah diberi wewenang oleh pemerintah pusat untuk membentuk dan mendirikan BUMD. Hal ini didasarkan kepada BUMD memiliki peran dalam menyelenggarakan kewajiban pemerintah daerah dibidang ekonomi yang mana tujuannya diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat.⁶⁷

Peran sebagaimana yang dijelaskan, sejalan dengan pendapat W. Friedman sebagaimana yang diuraikan oleh Catharina Dewi Wulansari, tentang peran negara dalam konsep negara modern, yaitu:

“...first as protector, secondly as diposer of social cervices, tridly as industrial manager, fourtly as economic cotroller, fifthly as arbitrator”.

Pernyataan tersebut apabila diterjemahkan adalah sebagai berikut:

Pertama sebagai pelindung, kedua sebagai pengemban jasa sosial, ketiga sebagai pengelola industri, keempat sebagai pengatur ekonomi, kelima sebagai arbiter.

⁶⁶ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁶⁷ I Ketut Westra, Kedudukan Hukum Perusahaan Daerah Sebagai Badan Usaha Milik Daerah untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, dalam [Http://prasetya.ub.ac.id/berita/11109-id.html/2012](http://prasetya.ub.ac.id/berita/11109-id.html/2012), diakses tanggal 14/1/2022, pukul 22.00

Pendapat Friedman tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintah dalam melaksanakan prinsip-prinsip negara modern adalah melibatkan dirinya sebagai pengontrol ekonomi.⁶⁸

Menurut Pranata Rahardja Tojun, tujuan adanya campur tangan pemerintah dalam bidang ekonomi, adalah:⁶⁹

1. Menjamin agar kesamaan hak setiap individu dapat tetap terwujud dan eksploitasi dapat dihindarkan.
2. Menjaga agar perekonomian dapat tumbuh dan mengalami perkembangan yang teratur dan stabil.
3. Mengawasi kegiatan perusahaan-perusahaan besar yang dapat mempengaruhi pasar agar mereka tidak menjalankan praktik-praktik monopoli yang merugikan.
4. Menyediakan barang public (*public good*) untuk meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat.
5. Mengawasi agar kegiatan eksternalitas kegiatan ekonomi yang merugikan masyarakat dapat dihindari atau dikurangi.

Pendapat di atas semakin mempertegas keterlibatan dan peran pemerintah dalam permasalahan ekonomi, dalam hal ini termasuk juga pembentukan dan pengelolaan BUMN secara umum dan BUMD secara khusus dalam kerangka otonomi daerah. Otonomi daerah mengubah secara signifikan tata kelola pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi diberbagai bidang. Adanya desentralisasi, pemerintah daerah diberikan kewenangan, keleluasaan oleh pemerintah pusat sehingga tiap-tiap daerah mampu mengembangkan pembangunan

⁶⁸ W. Friedman, *Law Changing Society*, Steven & Sons Limited, London, 1969, hlm.495, dalam Catharina Dewi Wulansari, Dimensi Baru Peran Pemerintah Daerah Dalam Mengatasi Masalah Ketenagakerjaan Melalui Pembangunan Hukum di Indonesia, Jurnal Hukum Pro Justitia, Volume 24, Nomor 3, 2006, hlm.228

⁶⁹ Pranata Rahardja Pengantar Ilmu Ekonomi (Mikro Ekonomi & Makro Ekonomi), Lembaga Penerbitan Fakultas Ekonomi UI, 2002, hlm.40, dalam Catharina Dewi Wulansari, Supra no.61, hlm.229

ekonomi berdasarkan potensi daerahnya dan dengan kewenangan ini, maka dapat diketahui bahwa semua pemerintah daerah di Indonesia dapat membentuk BUMD.⁷⁰

Secara umum pendirian BUMD merupakan upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD sebagai salah satu sumber keuangan dalam pembiayaan pembangunan di daerah sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat. Berdasarkan prinsip otonomi, sumber keuangan dalam melaksanakan otonomi daerah adalah bersumber dari PAD. Kemampuan PAD suatu daerah otonom merupakan standar terpenting bagi daerah tersebut untuk menyelenggarakan dan meningkatkan otonomi daerahnya serta cerminan kemandirian daerahnya. Sesuai prinsip desentralisasi, daerah otonom pada dasarnya harus mampu meminimalisir ketergantungan dalam bidang keuangan terhadap pemerintah pusat sehingga daerah otonom diharuskan dapat mengeksplorasi sumber-sumber keuangan sendiri yang dapat memberdayakan otonomi daerahnya.⁷¹ Dalam prinsip otonomi daerah, selain dukungan kebijakan pembagian keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat dalam sistem pemerintahan daerah, PAD menjadi dasar utama sumber keuangan daerah. Di lihat dari sisi pendapatan, keuangan daerah yang berhasil adalah jika keuangan daerah

⁷⁰ Rahayu Sulistiowati, Implementasi Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Pada Daerah Otonomi Baru (DOB), Jurnal Sosiohumaniora, Volume 16, Nomor 3, November 2014: 270, dalam [Http://Journal.Unpad.Ac.Id/Sosiohumaniora/Article/Viewfile/5767/3090](http://Journal.Unpad.Ac.Id/Sosiohumaniora/Article/Viewfile/5767/3090), diakses tanggal 13/1/2022, pukul 22.00

⁷¹ Nurul Ni'matul Usriyah, Dica Dara Ayuningtyas, Susi Hardjati, Peran BUMD Dalam Meningkatkan PAD Kota Surabaya, Jurnal Sosial Ekonomi Dan Politik, Volume 1, Nomor 2, Juli 2020, Hlm.4

mampu meningkatkan penerimaan daerah secara berkelanjutan seiring dengan perkembangan perekonomian di daerah tersebut.⁷²

Mencermati tujuan pembentukan dan tata kelola Perseroda saat ini dalam memaksimalkan pertumbuhan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, maka penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan dengan alasan, kedudukan hukum Perseroda masih mengalami bentuk yang ambigu sehingga dalam kegiatan bisnisnya belum mendatangkan keuntungan sesuai maksud dan tujuan pembentukannya. Ambiguitas dalam hal ini didefinisikan sebagai sifat atau hal yang bermakna dua atau disebut sebagai kemulti-artian atau suatu konstruksi yang dapat ditafsirkan lebih dari satu arti.⁷³ Persinggungan antara hukum publik dan hukum privat menempatkan pendirian Perseroda ke dalam lingkup hukum privat dengan tetap memberikan ruang kepada pemerintah daerah untuk ikut terlibat sebagai pemegang saham mayoritas, sangat menarik dikaji karena berpengaruh terhadap dinamika tujuan pembentukan Perseroda. Alasan lainnya dalam upaya mewujudkan kesejahteraan sosial di daerah maka pendirian Perseroda dilakukan dengan tujuan bahwa deviden Perseroda dapat berkontribusi terhadap peningkatan pemasukan PAD. Tantangan dalam upaya peningkatan penerimaan PAD sejalan dengan upaya memaksimalkan peran dan kontribusi Perseroda. Peranan perseroda terhadap perekonomian daerah secara makro dapat dinilai melalui kontribusinya terhadap

⁷² Chabib Soleh dan Heru Rocmansjah, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*, Fokusmedia, Jakarta, 2016, hlm.68

⁷³ Pengertian Ambiguitas dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.web.id/ambiguitas>, diakses tanggal 15/1/ 2022, pukul 15.00

penambahan nilai Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dan kemampuannya menciptakan lapangan kerja.⁷⁴

Secara umum dengan terpenuhinya peran Perseroda maka akan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Kesejahteraan masyarakat merupakan titik ukur bagi pemerintah daerah apakah telah berhasil atau tidak dalam melakukan pembangunan pada daerahnya. Kesejahteraan masyarakat berarti masyarakat telah berada pada kondisi yang sejahtera dan kesejahteraan hidup masyarakat dipahami sebagai kesejahteraan sosial.⁷⁵ Indikator kesejahteraan sosial sering dipandang sebagai suatu kondisi kehidupan masyarakat yang telah terpenuhinya kebutuhan pokok hidup manusia.⁷⁶ Sedangkan menurut Ali Imron, indikator kesejahteraan sosial menurut Undang-Undang Kesejahteraan Sosial, adalah: adanya kenaikan penghasilan secara kuantitatif, adanya kesehatan keluarga yang lebih baik secara kualitatif, serta adanya investasi ekonomis.⁷⁷ Dengan demikian pendirian Perseroda berfungsi sebagai salah satu badan usaha yang berperan melaksanakan pembangunan ekonomi daerah sehingga dapat meningkatkan

⁷⁴ Purwadi, Strategi Pengembangan BUMD Non Perbankan dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, Balitbang Daerah Provinsi Jawa Timur, Surabaya, 2002, hlm.3

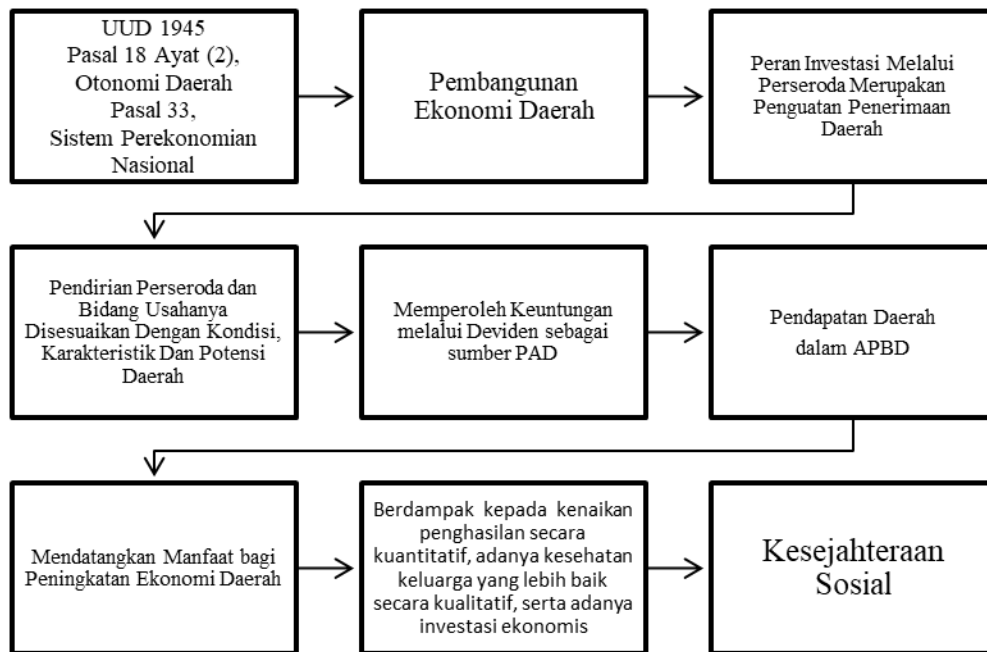
⁷⁵ Edi Suharto, Negara Kesejahteraan Dan Penataan Depsos, Makalah Seminar yang bertajuk Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi Otonomi di Indonesia, dilaksanakan di Wisma MMUGM, 2006, hlm.4

⁷⁶ *Id.*, hlm.5

⁷⁷ Ali Imron, Strategi Dan Usaha Peningkatan Kesejahteraan Hidup Nelayan Tanggulusari Mangunharjo Tugu Semarang Dalam Menghadapi Perubahan Iklim. Jurnal Riptek, Volume 6, Nomor 1, 2012, hlm.3

kesejahteraan masyarakat.⁷⁸ Untuk menjelaskan hubungan antara pendirian Perseroda sebagai entitas BUMD dengan peran pemerintah daerah mewujudkan kesejahteraan sosial dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Gambar 1.2
Hubungan Pendirian Perseroda Dan Kesejahteraan Sosial



Oleh karena itu, untuk menjawab kebutuhan akan pengelolaan Perseroda yang professional maka perlu adanya upaya untuk melakukan penataan ulang terhadap kedudukan hukum Perseroda. Penataan ulang kedudukan hukum Perseroda yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mengatur kembali atau menyusun kembali makna dan letak atau posisi Perseroda yang ambigu sebagai entitas hukum publik

⁷⁸ Nurmiati, Fina Diana, Murbayani, Kontribusi Badan Usaha Milik Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar, Prosiding Seminar Nasional Sains, Teknologi, dan Sosial Humaniora Universitas Indonesia Timur, Volume 1, Nomor 1, 2019, hlm.89

atau entitas hukum privat sehingga dapat memberikan kepastian hukum kepada Perseroda untuk melakukan tindakan dan wewenang sebagaimana statusnya. Sehingga dengan kejelasan status atau posisinya Perseroda mampu menjalankan fungsi dan mencapai tujuannya. Penataan ulang tersebut akan menjadikan Perseroda berstatus badan hukum yang mandiri sebagai entitas bisnis BUMD sehingga dapat berkontribusi secara positif terhadap PAD. Jadi, fokus penelitian ini adalah menemukan dan menguraikan filosofi pembentukan dan pendirian Perseroda sehingga dapat melakukan penataan ulang kedudukan hukum Perseroda sebagai entitas bisnis BUMD. Penataan ulang dimaksud juga untuk memastikan bahwa pendirian dan pembentukan Perseroda telah memenuhi tiga nilai dasar hukum yang disebut sebagai keadilan yaitu berkenaan dengan aspek filosofis, kepastian hukum berkenaan dengan aspek yuridis, dan kemanfaatan berkenaan dengan aspek sosiologis. Hal ini akan menjadi bagian paling penting karena sesuai dengan visi dan misi utama pembentukan dan pendirian BUMD yaitu meningkatkan kesejahteraan sosial.

1.2. Rumusan Masalah

Pemerintah daerah berperan penting dalam urusan pengelolaan kekayaan daerah pada era otonomi daerah. Pendirian Perseroda sebagai entitas BUMD merupakan bentuk investasi pemerintah daerah dalam bidang ekonomi dengan tujuan untuk meningkatkan PAD agar berkontribusi dalam meningkatkan kesejahteraan sosial. Kepemilikan Perseroda oleh pemerintah daerah dan modal usaha Perseroda

bersumber dari kekayaan daerah yang dipisahkan, yaitu dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah mengakibatkan pengelolaan dan pengendalian Perseroda berada antara dua ranah sistem hukum, yaitu sistem hukum publik dan sstem hukum privat. Oleh karenanya, sesuai dengan latar belakang yang dijelaskan dan untuk menjawab tema penelitian, maka masalah penelitian dirumuskan menjadi:

1. Mengapa terjadi ambiguitas kedudukan hukum Perusahaan Perseroan Daerah sebagai entitas bisnis Badan Usaha Milik Daerah?
2. Bagaimana bentuk penataan ulang kedudukan hukum Perusahaan Perseroan Daerah sebagai entitas bisnis Badan Usaha Milik Daerah guna meningkatkan kesejahteraan sosial?

1.3. Tujuan Penelitian

Dalam menjawab masalah penelitian yang telah diuraikan, maka tujuan penelitian ini, untuk:

1. Mengkaji dan menganalisis terjadinya ambiguitas kedudukan hukum Perusahaan Perseroan Daerah sebagai entitas bisnis Badan Usaha Milik Daerah.
2. Mengkaji, menganalisis dan menemukan bentuk penataan ulang kedudukan hukum Perusahaan Perseroan Daerah sebagai entitas bisnis Badan Usaha Milik Daerah guna meningkatkan kesejahteraan sosial.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini, adalah: *secara teoritis*, mengisi perbendaharaan pengembangan ilmu hukum khususnya hukum perusahaan dan bisnis serta hukum pemerintahan daerah yaitu menemukan pandangan yang lebih memadai tentang konsep dan bentuk kedudukan hukum Perseroda sebagai entitas bisnis Badan Usaha Milik Daerah yang mandiri dalam pengelolaan dan pengendaliannya. Sehingga Perseroda sebagai badan usaha dalam pengelolaannya dapat berguna bagi peningkatan kesejahteraan sosial dengan memberikan kontribusi positif kepada peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Sedangkan *secara praktis*, yaitu: menjadi masukan dan sumbangan pemikiran bagi perumus atau pengambil kebijakan dan keputusan dalam bidang perundang-undangan khususnya berkaitan dengan penataan ulang kedudukan hukum Perseroda yaitu tentang bentuk badan hukum, modal pendirian, peranan pemerintah daerah serta pengelolaan dan pengendalian Perseroda. Penelitian ini juga bermanfaat bagi pemerintah daerah, organ dan majamen Perseroda untuk memperhatikan pengembangan bisnis dan pengelolaan Perseroda sehingga Perseroda dapat menjadi perusahaan yang sehat. Penelitian ini juga dapat menjadi landasan pemikiran atau konsep bagi peneliti selanjutnya yang tertarik untuk melakukan riset pengembangan pengelolaan BUMD, khususnya Perseroda.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Hasil kajian literatur ditemukan ada beberapa penelitian yang mengambil obyek yang sama dengan penelitian saat ini. Namun dari kajian juga ditemukan

perbedaan-perbedaan dari setiap penelitian yang telah dilakukan. Penelitian saat ini berbeda dengan yang telah dilakukan sebelumnya oleh:

1. Muhamad Jafar, Tahun 2016 dibawah judul Pertanggungjawaban Hukum Perusahaan Daerah Dengan Karakter Konvergensi Antara Hukum Privat Dengan Hukum Publik Dan Perkembangannya.⁷⁹
2. Muhammad Guntur Ramadhan, Tahun 2017, dengan judul Tanggung jawab Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Barat Dalam Menjalankan Fungsi Pemegang Saham BUMD (Studi Pada PT. Bank Kalbar Di Pontianak).⁸⁰
3. Sri Widiastuti, Tahun 2019, dalam judul Politik Hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam Kegiatan bisnis untuk Meningkatkan Kesejahteraan Sosial.⁸¹
4. Darwin Nasution, Tahun 2019, dalam judul Pengaturan Bentuk Dan Pengelolaan BUMD Perseroda Sebagai Badan Hukum yang Ideal Untuk Pembangunan Ekonomi Daerah.⁸²

Penelitian yang akan dilakukan ini fokus kepada mengkaji dan menganalisis landasan filosofis pembentukan Perseroda serta menemukan dan menganalisis ambiguitas pembentukan Perseroda sebagai entitas bisnis yaitu tentang posisi, fungsi dan implikasinya sehingga dapat dilakukan penataan ulang kedudukan hukum

⁷⁹ M. Jafar, *Supra no.21*

⁸⁰ Muhammad Guntur Ramadhan, Tanggung jawab Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Barat Dalam Menjalankan Fungsi Pemegang Saham Bumd (Studi Pada Pt. Bank Kalbar Di Pontianak), Jurnal Hukum Magister, Universitas Tanjungpura, dalam <https://jurnal.untan.ac.id/index.php/nesstor/article/view/21128>, 2017, diakses tanggal 13/1/2022, pukul 21.00

⁸¹ Sri Widastuti, *Supra no.6*

⁸² Darwin Nasution, *Supra no.12*

Perseroda sebagai badan hukum yang mandiri dan dapat bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan sosial. Penelitian ini hendak menganalisis makna filosofis pembentukan dan pengelolaan Perseroda, apakah dengan bentuk pengaturan badan usaha yang sekarang Perseroda akan mampu mencapai tujuannya dan apakah dengan melakukan proses penataan ulang pengelolaan Perseroda akan bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat di daerah. Hal ini penting karena jika ingin memperbaiki atau merubah atau mencabut suatu peraturan hukum maka yang harus dilakukan adalah menganalisis makna filosofis dan politik hukumnya, menemukan implikasinya sehingga dapat memproyeksikan pengaturan dan pengelolaan Perseroda di masa depan. Untuk lebih memperjelas arah penelitian yang akan dilakukan dibandingkan dengan penelitian-penelitian sebelumnya, maka dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 1.1

Perbedaan Topik Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Yang dilakukan

JENIS PERBEDAAN	PENELITIAN PERTAMA	PENELITIAN KEDUA	PENELITIAN KETIGA	PENELITIAN KEEMPAT	PENELITIAN YANG DILAKUKAN
Judul	Pertanggungjawaban Hukum Perusahaan Daerah Dengan Karakter Konvergensi Antara Hukum Privat Dengan Hukum Publik Dan Perkembangannya, 2016	Tanggung jawab Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Barat Dalam Menjalankan Fungsi Pemegang Saham BUMD (Studi Pada PT. Bank Kalbar Di Pontianak), 2017	Politik Hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam Kegiatan bisnis untuk Meningkatkan Kesejahteraan Sosial, 2019	Pengaturan Bentuk Dan Pengelolaan BUMD Perseroda Sebagai Badan Hukum yang Ideal Untuk Pembangunan Ekonomi Daerah, 2019	Penataan Ulang Kedudukan Hukum Perusahaan Perseroan Daerah Sebagai Entitas Bisnis Badan Usaha Milik Daerah Guna Meningkatkan Kesejahteraan Sosial, 2022
Variabel Penelitian	Pertanggungjawaban Hukum, Perusahaan Daerah, Kovergensi Hukum Privat dan Hukum Publik	Tanggung Jawab, Pemerintah Daerah, Fungsi Pemegang Saham	Politik Hukum, BUMD, Kegiatan Bisnis, Kesejahteraan Sosial	Pengaturan Bentuk dan Pengelolaan BUMD Perseroda, Badan Hukum Yang Ideal, Pembangunan Ekonomi Daerah	Penataan Ulang Kedudukan Hukum, Perusahaan Perseroan Daerah, Entitas Bisnis, BUMD, Kesejahteraan Sosial
Payung Hukum	Undang-Undang Dasar 1945; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas	Undang-Undang Dasar 1945; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah	Undang-Undang Dasar 1945; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah	Undang-Undang Dasar 1945; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah; Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 Tentang Kedudukan hukum Badan Usaha Milik Daerah; Permendagri Nomor 118 Tahun 2018, Tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah

JENIS PERBEDAAN	PENELITIAN PERTAMA	PENELITIAN KEDUA	PENELITIAN KETIGA	PENELITIAN KEEMPAT	PENELITIAN YANG DILAKUKAN
Objek Penelitian	Perusahaan Daerah	BUMD PT Bank Kalimantan Barat	BUMD yang melayani hajat hidup orang banyak, secara khusus yang menguasai bidang strategis seperti air, listrik, minyak	BUMD Perusahaan Perseroan Daerah	BUMD Perusahaan Perseroan Daerah
Metode Penelitian	Penelitian hukum normative	Penelitian hukum normative	Penelitian hukum normatif (doktrinal)	Penelitian hukum normative	Penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan multidisiplin
Hasil Penelitian	Pengelolaan perusahaan dan pertanggungjawaban anggaran perusahaan daerah dilakukan sesuai dengan peraturan daerah pembentukannya dan peraturan perundang-undangan lainnya. Konvergensi antara Hukum Privat dan Hukum Publik menimbulkan hambatan dalam pengelolaan Perusahaan Daerah. Fokus penelitian tersebut diatas kepada aspek konvergensi antara hukum publik dan hukum privat dalam pengelolaan BUMD	BUMD yang berbentuk Perusahaan Daerah memiliki organ RUPS. Keberadaan organ ini bukanlah sebagai lembaga tertinggi di dalam suatu perusahaan sebagaimana yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Harus ada perjanjian kerjasama dalam pengalihan aset daerah dalam pengelolaan bank	Konsep bisnis harus ada dalam fungsi pemerintahan daerah sebagai implementasi kegiatan pemerintahan dalam kerangka otonomi daerah. Antinomi dalam pengelolaan BUMD disikapi dengan perubahan paradigma pemerintah daerah dalam memaknai keuntungan BUMD. Paradigma baru mengenai keuntungan ini tidak melihat keuntungan dalam kontek material yang masuk ke dalam kas daerah, namun keberhasilan penyelenggaraan kepentingan umum (pelayanan umum) sebagai parameter baru dalam konsep keuntungan (provit).	Hasil penelitian menunjukkan bahwa (a) model pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah berbentuk BUMD Perseroda yang sesuai dengan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat adalah pengelolaan dengan mengacu pada prinsip GCG dengan meminimalisir campur tangan pemerintah daerah; (b) Status keuangan dan kekayaan perusahaan diawasi secara hukum publik; (c) Pengaturan terhadap BUMD berbentuk BUMD Perseroda di Indonesia sesuai dengan prinsip GCG dilakukan melalui peraturan perundangan	<ol style="list-style-type: none"> Ambiguitas kedudukan hukum Perserodaterjadi sebagai akibat adanya tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh pemerintah sebagai wujud implementasi Pasal 33 UUD 1945 Bentuk/ Penataan ulang kedudukan hukum Perseroda adalah menjadikan Perseroda sebagai badan hukum privat yang mandiri secara modal, kewenangan, pengelolaan dan pengendalian sehingga devidennya dapat berguna meningkatkan kesejahteraan sosial

Berdasarkan tabel di atas maka kajian dalam penelitian ini merupakan kajian lanjutan dari penelitian sebelumnya namun semua penelitian di atas dijadikan sebagai landasan pijak penelitian ini serta sebagai referensi dan sebagai bahan studi perbandingan sehingga dapat ditegakan pertanggungjawaban penelitian secara ilmiah.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Tipe, Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum deskriptif (*descriptive legal study*) dengan menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif (*legal research*) adalah penelitian yang tujuannya memberikan penjelasan secara sistematis terhadap pengaturan suatu hirarki hukum tertentu, melakukan analisis keterkaitan hubungan antara peraturan, memberi penjelasan mengenai wilayah kesulitannya dan memungkinkan dilakukannya pemetaan pembangunan hukum di masa depan.⁸³ Jenis metode penelitian yuridis normatif dengan metode pendekatannya yang digunakan akan dibagi sesuai dengan masalah penelitian. Untuk rumusan masalah yang pertama, peneliti menggunakan jenis penelitian harmonisasi peraturan dengan melakukan pendekatan melalui metode pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, pendekatan historis/sejarah dan pendekatan filsafat. Alasan penggunaan jenis dan pendekatan penelitian ini karena makna ambiguitas menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara asas hukum dengan kaidah hukum serta aturan hukum. Menjawab rumusan masalah kedua, peneliti menggunakan jenis penelitian sinkronisasi peraturan hukum yaitu mencari dan menemukan konsistensi

⁸³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm.32

vertikal dan koherensi horisontal asas hukum, kaidah hukum, serta aturan hukum dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, dan pendekatan analitis untuk mengkaji dan menemukan bentuk penataan ulang kedudukan hukum Perseroda yang harus dilakukan dan dengan adanya penataan tersebut secara normatif dapat menjamin kemandirian Perseroda sebagai badan hukum yang dapat berguna bagi peningkatan kesejahteraan sosial.

1.6.2. Data Yang Dibutuhkan Dan Sumber Data

Data utama yang diperlukan untuk menjawab rumusan masalah penelitian adalah data sekunder yang bersumber dari penelitian dokumen, melalui studi pustaka. Studi pustaka yang digunakan yaitu dari inventarisasi bahan hukum.⁸⁴ Bahan hukum dimaksud adalah:

1. Bahan Hukum Primer

Adalah bahan hukum tertulis yang memiliki kekuatan mengikat dan dibuat oleh yang memiliki kewenangan untuk membuat hukum atau peraturan perundang-undangan. Jadi, yang dimaksud bahan hukum primer dalam penelitian ini berupa undang-undang dan regulasi, keputusan yang dibuat oleh badan atau pejabat pemerintahan, yaitu: Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara,

⁸⁴ Jony Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, Jawa Timur, 2006, hlm.256

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Kesejahteraan Sosial, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 Tentang Kedudukan hukum Badan Usaha Milik Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 Tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah, Peraturan Daerah Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah serta Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga Perusahaan Perseroan Daerah.

2. Bahan Hukum Sekunder

Fungsi bahan hukum ini adalah untuk mendiskusikan atau memberikan komentar mengenai bahan hukum primer. Materi bahan hukum sekunder berisikan penjelasan perihal undang-undang dan putusan pengadilan yang tidak mudah dipahami, menawarkan pembaharuan hukum dan memberikan kesadaran Tentang pembaharuan hukum. Sumber bahan hukum sekunder pada penelitian ini diperoleh melalui buku teks yang ditulis oleh para ahli, jurnal-jurnal ilmiah hukum dan ensiklopedia hukum.

3. Bahan Hukum Tersier

Adalah bahan hukum yang materi pembahasannya merupakan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Sumber bahan hukum tersier yaitu berupa referensi yang diperoleh dari hasil penelitian sebelumnya, seminar dan/atau lokakarya, serta data dari berbagai media, baik cetak maupun elektronik. Penggunaan laporan media massa, khususnya surat kabar dan internet digunakan juga mengingat beberapa

waktu belakangan ini sumber bacaan tersebut semakin berkembang pesat, terutama di bidang kajian hukum dan perkembangannya.⁸⁵

Jadi terhadap kebutuhan data penelitian khusus mengenai inventarisasi bahan hukum untuk materi bahan hukum primer diperoleh dari perpustakaan dan kantor pemerintahan. Sedangkan sumber bahan hukum sekunder dan tersier diperoleh dari berbagai website.

1.6.3. Metode Pengolahan dan Analisis Data

Metode pengolahan data dalam penelitian ini dilakukan dalam bentuk sistematisasi data. Sistematisasi data, yaitu melakukan penyusunan dan klasifikasi data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang telah terkumpul ke dalam kelas-kelas dari fenomena hukum yang sama atau yang dianggap sama sehingga memudahkan dalam pembahasan.⁸⁶ Data hasil inventarisasi bahan hukum mula-mula dilihat kelengkapannya, kejelasan dan keberagamannya yang selanjutnya data tersebut akan diolah dengan mengsystemasi bahan hukum dalam bentuk deskriptif untuk menjawab masalah pertama. Sedangkan untuk masalah kedua hasil sistemasi bahan hukum digunakan untuk melakukan penjelasan (eksplikatif), melakukan perbaikan (penataan) serta melakukan pembaharuan (preskriptif) dalam pengelolaan dan pengendalian Perseroda.⁸⁷

Data hasil penelitian akan dianalisis secara normatif menggunakan metode analisis hukum dengan melakukan penafsiran hukum. Penggunaan metode penafsiran

⁸⁵ A'an Efendi, Dyah Octorina Susanti, Rahmadi Indra Tektona, Penelitian Hukum Doktrinal, LaksBang Justitia, Yogyakarta, 2019, hlm.71

⁸⁶ Miles, Matthew B., Amicael Huberman, Analisis Data Kualitatif, Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru, Terjemahan Tjetjep Rohendi Rosihi, Universitas Indonesia, Jakarta, 2017, hlm.173

⁸⁷ Elisabeth Nurhaini Butarbutar, Metode Penelitian Hukum, Refika Aditama Anggota Ikai, Bandung, 2018, hlm.146

hukum didasarkan kepada metode penafsiran ini merupakan proses menghubungkan keterkaitan rumit antara abstraksi logika dan kejadian riil yang saling bersilang. Dalam bidang hukum, penafsiran merupakan hal yang sentral yang terutama bila fokus kajiannya bukan hanya soal kepastian hukum melainkan terutama pada ranah keadilan dan kemanfaatan hukum.⁸⁸ Metode analisis hukum dengan metode penafsiran hukum sistematis, penafsiran hukum teleologis dan konstruksi analogi akan digunakan untuk menjawab masalah pertama. Menjawab masalah kedua peneliti menggunakan metode analisis hukum dengan metode penafsiran sistematis. Kegunaan penafsiran sistematis adalah untuk menafsirkan peraturan perundang-undangan dihubungkan dengan peraturan hukum atau undang-undang lain atau keseluruhan isi hukum. Sedangkan kegunaan penafsiran teleologis adalah untuk menafsirkan suatu aturan dilihat dari intensi dibentuknya suatu undang-undang.⁸⁹ Model penafsiran konstruksi analogi digunakan dengan alasan bahwa penafsiran konstruksi analogi adalah proses konstruksi yang dilakukan dengan cara mencari *ratio legis* (*genus*) dari suatu undang-undang dan kemudian menerapkannya kepada hal yang sebenarnya tidak diatur oleh undang-undang tersebut.⁹⁰

Gabriel Hallevy dalam bukunya berjudul *A Modern Treatise on the Principle of Legality in Criminal Law*, sebagaimana yang uraikan oleh Shidarta, membuat skema yang cukup membantu untuk membantu melakukan interpretasi atau

⁸⁸ Rachmani Puspitadewi, Penerapan Hermeneutika di Ranah Hukum, Unpar Press, Bandung, 2017, hlm.ix

⁸⁹ Fernando M. Manullang, Penafsiran Teleologis/Sosiologis, Penafsiran Purposive dan Aharon Barak: Suatu Refleksi Kritis, Jurnal Veritas Et Justitia, Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Volume 5, Nomor 2, 2019, Hlm.262

⁹⁰ Sitti Mawar, Metode Penemuan Hukum (Interpretasi Dan Konstruksi) Dalam Rangka Harmonisasi Hukum, dalam <https://jurnal.ar-raniry.ac.id/index.php/Justisia/article/>, diakses tanggal 15/5/2023, pukul 22.00

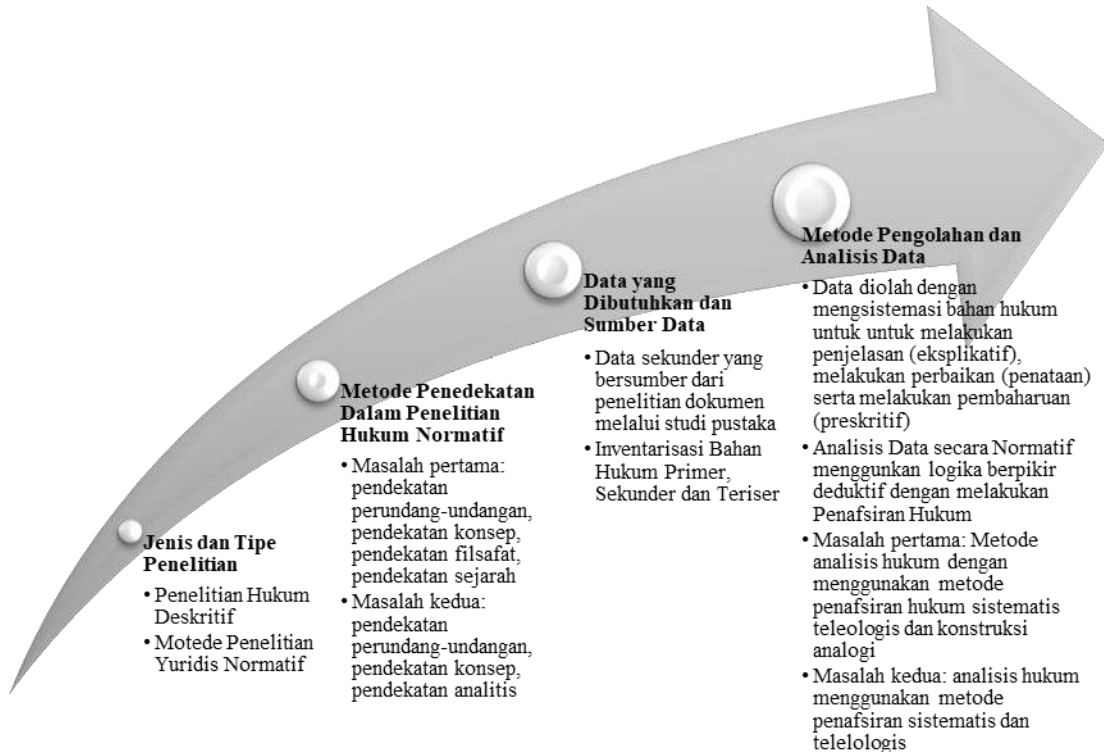
penafsiran sebagai hukum. Analisis model yang ditawarkan oleh Hallevy ini terbilang baru, namun dapat dijadikan panduan dalam menelaah dimensi filosofis suatu undang-undang. Menurut *Hallevy* dengan memakai metode tersebut maka cara tafsir dari sisi undang-undang telah memenuhi kriteria. Jika dideskripsikan maka tahap-tahap yang dapat digunakan adalah sebagai berikut:⁹¹

“*Pertama*, mencermati apakah suatu undang-undang ada dalam ranah publik, privat, atau kombinasi di antara keduanya. Perbedaan ini penting terkait dengan adanya perbedaan filosofi hukum publik dan hukum privat. *Kedua*, Telaahan yang berangkat dari isu-isu yang menjadi latar belakang pembentukan suatu undang-undang, apa filosofi yang ingin diperjuangkan dalam undang-undang tersebut. Hasil rumusan atas filosofi keberadaan undang-undang ini ditempatkan sebagai prinsip utama yang menjiwai keseluruhan undang-undang itu. Sebaiknya juga membuat analisis terhadap nilai-nilai yang ada dalam cita hukum. *Ketiga*, mengkaji apakah undang-undang ini didukung oleh prinsip-prinsip fundamental. Sangat penting memberi deskripsi yang memadai atas asas-asas yang berhasil diidentifikasi ini. Dalam segi tertentu pengaruh sistem hukum juga memiliki pengaruh atas ketersediaan sebagai suatu hukum dalam konteks sebuah sistem hukum positif suatu negara. *Keempat*, derivasi masing-masing asas fundamental itu ke dalam asas-asas sekunder yaitu keberlakuan sesuai waktu, keberlakuan sesuai tempat, dan metode interpretasi yang diusung. *Kelima*, kaitkan alur pikir yang terhubung pada setiap poin di atas dengan Pasal-Pasal atau Ayat-Ayat yang merepresentasikan asas-asas tadi (dalam undang-undang yang dikaji)”.

Setelah data dianalisis maka dilakukan penarikan kesimpulan dengan menggunakan logika berpikir deduktif yang disajikan dalam bentuk deskriptif untuk menjelaskan permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya. Untuk memperjelas alur penelitian ini, maka berikut ini adalah bagan kerangka metode penelitian.

⁹¹ Shidarta, Sekilas Suatu Tawaran Metode Kajian (Penafsiran) Filosofis Terhadap Undang-Undang dalam <https://business-law.binus.ac.id/2019/08/14/penafsiran-filosofis/>, 2019, diakses tanggal 15/1/2022, pukul 23.00

Bagan 1.1 Kerangka Metode Penelitian



1.7. Kerangka Pemikiran

Dasar pemikiran penelitian ini adalah tentang penataan ulang kedudukan hukum Perseroda sebagai entitas bisnis BUMD guna mengambil peran dalam meningkatkan kesejahteraan sosial. Aline keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar pokok yang memberikan melegitimasi kehadiran negara untuk ikut turut campur dalam sistem perekonomian. Selanjutnya pada pengaturan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi landasan utama sistem demokrasi ekonomi menghendaki kegiatan ekonomi bertumpu pada semua elemen baik perserorangan, badan usaha ataupun pemerintah dengan tujuan untuk meningkatkan

kesejahteraan sosial masyarakat dibawah pengawasan negara.⁹² Melalui Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 maka pemerintah dapat mendirikan BUMN/BUMD. Pada konteks pengelolaan BUMD, daerah melakukan penyertaan modal secara langsung sehingga BUMD dijadikan salah satu alat oleh daerah untuk dapat meningkatkan tujuan tersebut. Sebagai perusahaan BUMD dikelola dengan memperhatikan sifat usahanya, yaitu melaksanakan kemanfaatan umum dan untuk memupuk keuntungan.⁹³

Berbagai kajian menunjukkan bahwa secara umum pengelolaan BUMD masih ditemukan berbagai masalah. Pemasalahan tersebut baik dari sisi pengaturan hukum maupun manajemen yang mengakibatkan BUMD tidak dapat mencapai target tujuan pembentukannya yaitu meningkatkan PAD. Undang-Undang Pemerintahan Daerah belum membedakan karakteristik tujuan khusus Perumda dan Perseroda. Tujuan khusus Perseroda disesuaikan dengan tujuan BUMN Persero, yaitu memperoleh keuntungan serta pengaturannya mengikuti ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas.⁹⁴ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara menyebutkan bahwa terhadap pengelolaan Persero diberlakukan segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang mengatur Perseroan Terbatas sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.⁹⁵

Terjadinya ambiguitas dalam kedudukan hukum Perseroda sebagai entitas bisnis BUMD mengakibatkan Perseroda memiliki karakteristik yang berbeda dengan

⁹² Sri Widiastuti, *Supra no.6*, hlm.15

⁹³ M. Iqbal Asnawi, *Supra no.36*, hlm.128

⁹⁴ Fauzi Syam, Elita Rahmi, Arsyad, *Supra no.37*, hlm. 302

⁹⁵ Penjelasan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Daerah

pengelolaan perusahaan swasta murni. Perbedaan itu diantaranya terlihat pada susunan kelembagaan, Kelembagaan yang terlibat pada pengendalian, pengelolaan dan pengawasan Perseroda berbeda dengan perusahaan swasta. Lembaga yang mengayomi Perseroda lebih banyak dari pada perusahaan swasta. Demikian juga dari kedudukan peraturan perundangan. Peraturan yang menjadi dasar pengelolaan Perseroda berbeda dengan pengelolaan perusahaan swasta lainnya karena kedudukan hukum Perseroda berada pada persinggungan antara ranah hukum publik dan hukum privat, sedangkan pada perusahaan swasta hanya berlaku pengaturan hukum pada ranah hukum privat sehingga terdapat sejumlah peraturan hukum yang berlaku secara khusus bagi Perseroda yang tidak dapat diterapkan pada perusahaan swasta. Ada beberapa pengaturan hukum yang mengikat Perseroda namun tidak mengikat perusahaan swasta lainnya. Kekhususan lainnya adalah bahwa modal Perseroda yang berbentuk saham dapat dimiliki oleh 1 (satu) atau lebih daerah dengan komposisi modal tersebut semuanya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dikuasai oleh 1 (satu) Daerah.⁹⁶

Ketentuan mengenai pemanfaatan laba Perseroda didasarkan kepada peraturan mengenai Perseroan Terbatas. Di mana tata cara pembagian laba Perseroda berdasarkan kepada Anggaran Dasar Perseroda yang menyebutkan bahwa jumlah laba Perseroda yang ditempatkan sebagai deviden wajib mendapatkan pengesahannya dari RUPS. Sebagai pemegang saham Pemerintah Daerah memiliki hak untuk memperoleh deviden yang merupakan sumber untuk meningkatkan pendapatan daerah. Dividen Perseroan hanya dapat didistribusikan kepada daerah apabila

⁹⁶ Pasal 5 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah

Perseroan tersebut memiliki saldo keuntungan yang surplus.⁹⁷ Pembagian keuntungan Perseroda kepada daerah, merupakan implementasi peran Perseroda sebagai pelaku bisnis di daerah dengan tugas untuk memperoleh keuntungan sehingga dapat dibagikan kepada daerah sebagai salah satu sumber PAD. Karakteristik kepemilikan Perseroda berpengaruh terhadap status modal Perseroda dan membaw dampak juga pada tanggung jawab pemerintah daerah sebagai RUPS. Kepala Daerah yang bertindak sebagai RUPS harus patuh kepada prinsip hukum bisnis dimana gaya dan perbuatan RUPS mengikuti ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Akibat dari adanya fenomena pengelolaan Perseroda mengakibatkan bentuk badan usaha ini belum maksimal memberikan kontribusi kepada penerimaan daerah yaitu dalam bentuk PAD. Tarik menarik antara hukum publik dalam pengelolaan Perseroda sebagai akibat modal Perseroda berasal dari APBD yang dipisahkan dan pendirian Perseroda melalui Perda dengan hukum privat karena bentuk hukum dan pengelolaannya berdasarkan Undang-Undang Perseroan Terbatas yang menyebabkan secara juridis formal Perseroda memiliki kedudukan hukum yang ambigu.

Berdasarkan fenomena-fenomena kedudukan Perseroda maka penataan ulang terhadap kedudukan hukum dan bentuk badan usahanya menjadi penting dilakukan. Penataan ulang ini untuk memastikan bahwa kehadiran atau pembentukan atau pendirian Perseroda telah memenuhi tiga nilai dasar hukum yang oleh Gustav Radbruch disebut sebagai keadilan (filosofis), kepastian hukum (yuridis), dan kemanfaatan bagi masyarakat (sosiologis). Kepastian hukum ditujukan untuk melindungi kepentingan setiap warga negara dari tindakan sewenang-wenang.

⁹⁷ Pasal 71 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

Kemanfaatan yang diartikan sebagai tujuan hukum yang harus ditunjukkan pada sesuatu yang berfaedah atau memiliki manfaat. Hukum pada hakikatnya bertujuan untuk menghasilkan kesenangan atau kebahagiaan bagi orang banyak. Bahwa negara dan hukum diciptakan untuk memberikan manfaat yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat.⁹⁸

Berkaitan dengan perkembangan tujuan hukum di Indonesia maka dalam pengembangan Perseroda prinsip dan kaidah bisnis modern harus dijadikan patokan dalam pengelolaannya untuk memastikan bahwa asas kemanfaatan dapat diimplementasikan. Sebagai entitas bisnis, *performence* perseroda harus menjadi yang utama dan dijalankan dengan professional oleh organ perusahaan. Sebagai salah satu lokomotif ekonomi daerah, Perseroda harus dapat mendayagunakan seluruh potensi dan aset daerah guna kepentingan dan kesejahteraan sosial masyarakat. Maka, Perseroda harus sehat, berdaya, dan menguntungkan. Hadirnya keterlibatan pemerintah dalam pengelolaan Perseroda harus diminimalisir dengan tidak memberikan kewenangan terhadap pengendalian Perseroda. Intervensi pemerintah dalam Peseroda terjadi ketika pengendalian Perseroda tetap berada dibawah pengawasan pemerintah daerah.

Mendukung pemikiran-pemikiran tentang penataan ulang kedudukan hukum Perseroda sebagai entitas bisnis BUMD sebagaimana yang telah diuraikan maka ada beberapa konsep yang perlu diperjelas untuk menghindari perbedaan penafsiran dari rumusan yang digunakan dalam penelitian. Selanjutnya kerangka konsep digunakan juga untuk memberi pegangan pada jalannya penelitian. Arti konsep dapat

⁹⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cetakan ke lima, Liberty, Yogyakarta, 2008, hlm.80

juga dirumuskan sebagai frasa yang menerangkan pemikiran-pemikiran yang diuraikan menjadi perihal yang spesifik, yang biasanya dikenal dengan istilah definisi operasional.⁹⁹

1. Penataan ulang, didefinisikan sebagai proses, cara, perbuatan menata; pengaturan; penyusunan kembali. Pada penelitian ini penataan ulang diartikan sebagai perbuatan menata peraturan yang mempengaruhi pengarah, pengelolaan, serta pengendalian suatu perusahaan. Dengan demikian penataan ulang Perseroda akan menjadikan Perseroda sebagai badan hukum yang mandiri sebagai entitas bisnis BUMD sehingga dapat berkontribusi secara positif terhadap PAD guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Konsep penataan ulang yang dimaksud dalam penelitian ini berbeda dengan konsep restrukturisasi yang penekannya adalah penataan struktur perusahaan yaitu dalam bentuk penggabungan, peleburan, pengambilalihan atau pemisahan persero. Konsep penataan ulang ini juga berbeda dengan konsep penataan dalam *reinventing* BUMD. Penataan dalam konsep pemerintahan merupakan cara birokrasi mengubah sistem atau pengaturan agar pelaksanaan pemerintahan dapat berjalan secara akuntabilitas, responsif, inovatif, profesional, dan entrepreneur. Entrepreneur dimaksudkan agar pemerintah daerah yang telah diberikan otonomi memiliki semangat kewirausahaan untuk lebih inovatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan dapat menjawab tuntutan masyarakat di era globalisasi. Mewirausahakan birokrasi berarti

⁹⁹ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, Metode Penelitian Survey, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998, hlm.3

memberdayakan institusi agar produktivitas dan efisiensi kerja dapat dioptimalkan. Sedangkan khusus untuk BUMD, penataan BUMD lebih menekankan kepada pengaturan kembali proses dan strategis bisnis. Bentuknya adalah restruktuisasi perusahaan, profitisasi perusahaan dan privatisasi perusahaan.

2. Kedudukan Hukum, didefenisikan sebagai status atau posisi dimana suatu subyek hukum atau obyek hukum ditempatkan agar memiliki fungsi dan tujuan. Kedudukan hukum merupakan penentu bagaimana subyek hukum atau obyek hukum dapat melakukan kegiatan yang diperbolehkan atau tidak diperbolehkan. Kedudukan hukum memberikan kepastian kepada subyek hukum ataupun obyek hukum untuk dapat melakukan tindakan dan wewenang sebagaimana statusnya. Dalam istilah latin, kedudukan hukum disebut juga *locus standi*, yang memiliki makna bahwa suatu keadaan ketika suatu subyek hukum atau obyek hukum dianggap memenuhi persyaratan untuk mengajukan permohonan penyelesaian suatu sengketa yang terjadi. Dalam pengertian ini kedudukan hukum biasanya ditunjukkan dengan cara: *pertama*, suatu subyek hukum dirugikan oleh suatu peraturan dan kemudian menimbulkan peristiwa yang menjadi permasalahan. Peristiwa ini akan hilang bila pengadilan turun tangan; atau kedua, suatu subyek hukum atau obyek hukum diberikan kedudukan hukum untuk melakukan tindakan yang diamanatkan melalui undang-undang. Dengan demikian batasan kedudukan hukum yang dimaksud dalam penelitian ini adalah yang kedua, yaitu kedudukan hukum Perseroda adalah suatu status atau posisi dimana Perseroda sebagai subyek hukum ditempatkan atau

diposisikan agar memiliki fungsi dan tujuan sesuai dengan maksud pendirian dan pebentukannya.

Dengan demikian yang dimaksud dengan penataan ulang kedudukan hukum adalah penyusunan kembali letak atau posisi suatu subyek hukum akibat adanya ambiguitas ke dalam suatu sistem hukum untuk memberikan kepastian kepada subyek hukum tersebut melakukan tindakan dan wewenang sebagaimana statusnya sehingga dengan status atau posisinya subyek hukum tersebut mampu menjalankan fungsi dan mencapai tujuannya, atau dengan kalimat lain bahwa konsep penataan ulang kedudukan hukum Perseroda yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mengatur kembali atau menyusun kembali makna dan letak atau kedudukan Perseroda yang ambigu antara sebagai entitas hukum publik atau entitas hukum privat untuk dapat memberikan kepastian hukum kepada Perseroda dalam melakukan tindakan dan wewenang sebagaimana statusnya. Dengan adanya kejelasan status atau kedudukannya Perseroda mampu menjalankan fungsi dan mencapai tujuannya.

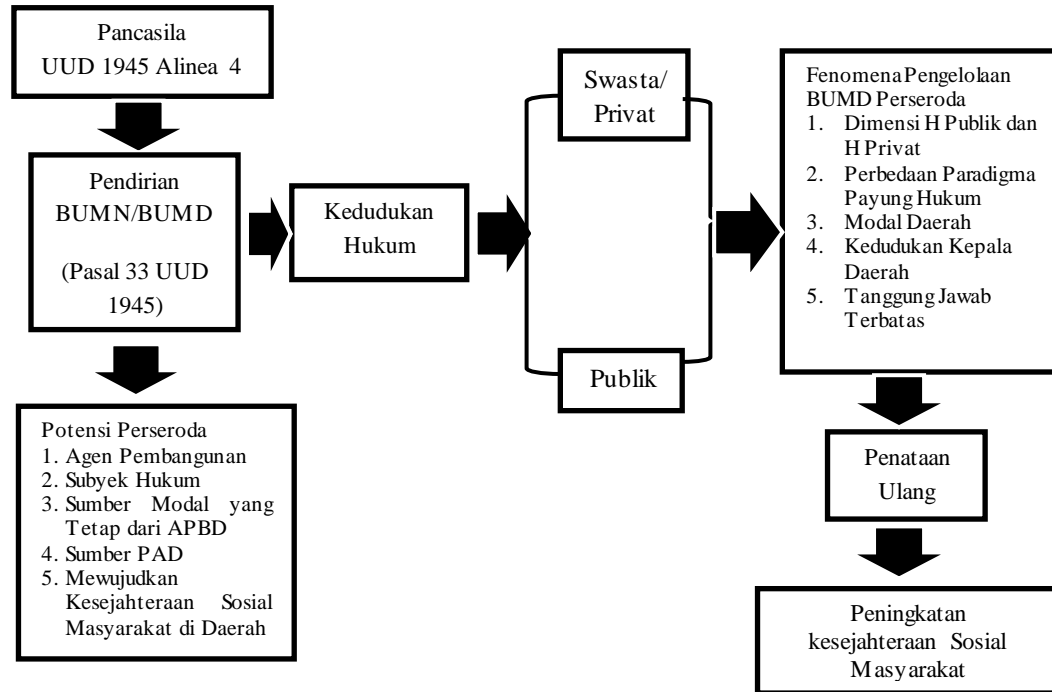
3. Perseroan daerah didefinisikan sebagai BUMD perusahaan yang modal usahanya terbagi dalam saham yang keseluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) saham tersebut dimiliki oleh satu daerah dengan status badan hukumnya adalah Perseroan Terbatas.
4. Entitas bisnis, entitas didefinisikan sebagai sesuatu yang memiliki keberadaan yang unik dan berbeda, walaupun tidak harus dalam bentuk fisik. Jadi, entitas bisnis adalah setiap unit atau organisasi yang dapat dipandang atau diperlakukan sebagaimana layaknya individu menurut ketentuan hukum yang

berlaku, atau setiap unit atau lembaga yang dijamin atau dilindungi oleh ketentuan hukum yang berlaku sehingga bisa menuntut atau mengklaim pihak lain di muka pengadilan atas namanya sendiri, atau dengan kata entitas bisnis adalah setiap individu atau organisasi yang berbadan hukum.

5. Badan Usaha Milik Daerah, adalah badan usaha yang keseluruhan atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah.
6. Kesejahteraan sosial, didefinisikan sebagai keadaan terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara untuk dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Dalam kebijakan sosial, kesejahteraan sosial menunjuk ke jangkauan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan pemaparan di atas dan untuk menganalisis masalah penelitian maka berikut ini adalah bagan skema alur pikir yang dapat dilihat dalam bagan, sebagai berikut:

Bagan 1.2 Kerangka Berpikir



Berdasarkan skema kerangka berpikir, maka Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 menjadi landasan idil dan landasan konstitusional yang menjwai semua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu dalam mewujudkan pelaksanaan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 maka pemerintah dapat mendirikan BUMD untuk memberikan peluang kepada daerah untuk mengolah potensi daerahnya masing-masing demi meningkatkan kesejahteraan sosial. Perseroda sebagai entitas BUMD memiliki fungsi untuk meningkatkan penerimaan daerah dari aspek pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dari APBD. Adanya ambiguitas dalam memahami posisi, kedudukan, fungsi dan sistem pertanggungjawaban

Perseroda dalam tata hukum Indonesia maka potensi Perseroda langsung berhadapan dengan fenomena pengelolaan Perseroda. Keadaan ini mengharuskan adanya analisis hukum dan tafsir terhadap penataan ulang kedudukan hukum Perseroda sebagai entitas bisnis BUMD dalam meningkatkan kesejahteraan sosial. Dengan melakukan penataan ulang maka akan ditemukan apakah Perseroda mampu menjadi entitas bisnis yang dapat bersaing dengan perusahaan swasta lainnya dan mampu mendatangkan keuntungan dalam meningkatkan pendapatan daerah dan pelayanan publik demi terciptanya kesejahteraan sosial.

1.8. Kerangka Teori

Peneliti menggunakan teori legislasi, teori kedudukan badan hukum, teori negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) dan teori kesejahteraan sosial sebagai landasan untuk menganalisis masalah penelitian. Pemilihan teori legislasi dan kedudukan badan hukum dengan alasan bahwa penelitian ini menganalisis ambiguitas peraturan hukum yang menjadi landasan, pengelolaan dan pengendalian BUMD Perseroda dalam upaya melakukan penataan ulang kedudukannya. Dasar pemilihan teori negara hukum kesejahteraan dan teori kesejahteraan sosial dengan alasan teori negara hukum kesejahteraan merupakan sebuah konsep pemerintahan yang mana negara memegang peranan penting dalam perlindungan kepada warga negara dan memenuhi kesejahteraan kehidupan sosial dan ekonomi warga negaranya.

Ketetapan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, menyebutkan secara tegas bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Pengertian negara hukum dimaksud jika dihubungkan dengan organisasi intern dan struktur negara adalah

negara yang diatur menurut hukum. Setiap tindak atau tingkah laku penguasa maupun rakyatnya harus berdasarkan hukum. Konsep negara hukum Indonesia adalah segala aktivitasnya harus dilandasi oleh hukum atau dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Negara hukum Indonesia bukanlah konsep negara hukum dalam pengertian formal, melainkan negara hukum dalam arti materil, yang di dalamnya tercakup pengertian bahwa negara tidak hanya melindungi segenap bangsa Indonesia, tetapi juga memiliki kewajiban mewujudkan kesejahteraan umum serta mencerdaskan kehidupan bangsa.¹⁰⁰ Konsep negara hukum yang diyakini oleh Negara Indonesia termaktub Pancasila sebagai pedoman utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Tujuan menjadikannya Pancasila sebagai pedoman atau dasar pembuatan peraturan perundang-undangan karena Pancasila mengandung nilai-nilai *common platform* yang sarat dengan budaya, nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat atau kearifan-kearifan lokal (*local wisdom*) yang melekat di dalamnya. Dalam sistem hukum Pancasila, negara hukum yang dibangun adalah menyelaraskan komponen-komponen yang terdaat pada konsep kepastian hukum dan keadilan substansial.¹⁰¹

Suatu peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk harus didasarkan kepada asas-asas pembentukannya karena muatan asas yang ada dalam suatu peraturan perundang-undangan menentukan baik atau tidaknya suatu peraturan. Suatu peraturan disebut patut dan baik jika memenuhi kriteria kejelasan dan kepastian

¹⁰⁰ Triwahyuningsih, Mengukuhkan Negara Hukum Pancasila, Seminar Nasional: Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila di Era Reformasi, ISSN 2598-6384, dalam <https://publikasiilmiah.ums.ac.id/2017>, hlm.89, diakses tanggal 14/2/2022, Pukul 22.00

¹⁰¹ Wahyu Nugrono, Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Panca sila, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 10, Nomor 3, Edisi September 2013, Direktorat Jenderal Pera turan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm.212

mengenai tujuan, kelembagaan atau ketepatan pejabat yang membentuknya dan kesesuaian atau konsistensi antara, hierarki, jenis serta muatan materi yang dapat dilaksanakan. Kejelasan mengenai tujuan dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan merupakan kewajiban yang harus diutamakan. Tujuan diartikan sebagai pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut harus jelas memenuhi keinginan masyarakat luas, menciptakan kepastian hukum serta keadilan sehingga dapat berfungsi dengan selayaknya.¹⁰² Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia didasarkan kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang ini mengatur klasifikasi dan jenjang peraturan perundang-undangan, adalah:¹⁰³

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Ketetapan majelis permusyawaratan Rakyat.
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
4. Peraturan Pemerintah.
5. Peraturan Presiden/Peraturan Daerah Provinsi.
6. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan selain mengatur hirarki dan kategori peraturan perundang-undangan, juga mengatur tentang landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan. Adapun makna landasan filosofis

¹⁰² Zhaudiva Azzhra Putri, Rahayu Subekti, Teori Legislasi Dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja, Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional, Volume 1, Nomor 1, 2022, hlm.124

¹⁰³ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah dalam rangka memberikan jaminan perlindungan hak dan kewajiban warga negara. Makna landasan sosiologisnya adalah mencerminkan bahwa pada pembentukan suatu peraturan perundang-undangan bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Sedangkan makna landasan yuridisnya adalah menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah hukum atau mengisi keadaan atau peristiwa hukum yang belum diatur dengan melakukan telaah kepada aturan yang telah ada dan yang akan di amandemen atau yang akan dicabut guna memberikan jaminan adanya kepastian hukum serta dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat.¹⁰⁴

Teori Legislasi adalah teori yang cakupannya adalah melakukan analisis terhadap cara, proses atau teknik pembentukan perundang-undangan, yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangnya. Teori legislasi adalah teori utama dalam melakukan analisis tentang proses menyusun suatu peraturan perundang-undangan. Tujuan digunakannya teori ini adalah untuk melakukan penilaian terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang akan dibuat apakah telah sesuai atau tidak dengan asas-asas pembentukannya. Teori ini dikembangkan oleh beberapa ahli, diantaranya adalah Hans Kelsen, Hans Nawiasky dan Julius Stahl.¹⁰⁵ Fokus materi teori legislasi yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah tahap penyusunan dan pembahasan materi Undang-Undang Pemerintahan Daerah khususnya pembentukan pasal-pasal tentang

¹⁰⁴ Ferry Irawan Febriansyah, Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, Jurnal Perspektif, Volume 11, Nomor 3, 2016, hlm.226

¹⁰⁵ Zhaudiva Azzahra Putri, Rahayu Subekti, *Supra no.102*, hlm.127

BUMD terutama penganturan tentang Pereroda. Tahap penyusunan dan pembahasan dimaksud adalah tentang naskah akademik yang memuat landasan filosofis, landasan yuridis dan landasan sosiologis.

Dinamika perkembangan ilmu hukum dewasa ini menunjukkan bahwa hukum tidak hanya berakar atau bersumber pada asas-asas yang bersifat abstrak tetapi berdasarkan pada tradisi-tradisi yuridis nasional serta hukum juga terbentuk dari kebijakan penguasa (negara) dalam fungsinya sebagai pelayan masyarakat.¹⁰⁶ Sebagai pelayan masyarakat maka tujuan hukum mengabdikan kepada tujuan negara yaitu pada pokoknya adalah mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada masyarakatnya.¹⁰⁷ Menurut *Lawrence Rosen* sebagaimana yang dikutip Mulyana W. Kusuma, menjelaskan bahwa peranan dan pendayagunaan pranata-pranata hukum pada masyarakat yang sedang berkembang dalam pembangunan dapat dilihat dalam tiga dimensi penting, yaitu:¹⁰⁸

1. Hukum sebagai pencerminan dan wahana bagi konsep-konsep yang berbeda mengenai tertib dan kesejahteraan sosial yang berkaitan dengan pernyataan dan perlindungan kepentingan-kepentingan masyarakat.
2. Hukum dalam perannya sebagai pranata otonom dapat pula merupakan pembatas kekuasaan.
3. Hukum dapat didayagunakan sebagai sarana untuk mendukung dan mendorong perubahan-perubahan sosial ekonomi.

Salah satu tujuan hukum dalam pembangunan hukum ekonomi nasional adalah menciptakan suatu tatanan yang mampu menggerakkan dan mengendalikan kegiatan pembangunan di bidang ekonomi. Hal ini diperlukan dengan alasan bahwa

¹⁰⁶ Siti Sumartini, Nurwahyuni, Saeful Kholik, Kedudukan Hukum Dalam Perspektif Negara Hukum Modern, *Jurnal Suara Hukum*, Volume 4, Nomor 1, Maret 2021, hlm.228

¹⁰⁷ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm.23

¹⁰⁸ Mulyana W. Kusuma, *Peranan dan Pendayagunaan Hukum Dalam Pembangunan*, Riduan Syahrani, *Id*, hm.31

badan usaha sebagai salah satu unsur pelaku ekonomi memegang peran penting dalam kegiatan industri dan perdagangan. Oleh karena itu, aktivitas badan usaha akan sangat berpengaruh terhadap perkembangan ekonomi negara pada umumnya.¹⁰⁹

Menurut Mudemar, secara umum badan usaha memiliki tiga fungsi, yaitu:¹¹⁰

1. Fungsi komersial, adalah sarana untuk memperoleh keuntungan.
2. Fungsi sosial, yang berhubungan dengan manfaat keberadaan badan usaha terhadap kehidupan masyarakat.
3. Fungsi pembangunan ekonomi, yaitu *partner* pemerintah dalam melakukan kegiatan pemerataan dan perimbangan pembangunan sekaligus sebagai perpanjangan tangan pemerintah dalam mewujudkan keseimbangan pendapatan masyarakat.

Selain itu, dalam ilmu hukum, badan usaha disebut sebagai suatu badan yang memiliki suatu kesatuan secara hukum (yuridis) dan ekonomis dari faktor-faktor yang menghasilkan yang bertujuan memperoleh laba atau memberikan layanan kepada masyarakat. Badan usaha disebut sebagai kesatuan yuridis karena badan usaha umumnya berbadan hukum, sedangkan yang dimaksud kesatuan ekonomis karena untuk mendapatkan laba atau memberikan pelayanan kepada masyarakat harus ada ketersediaan semua input yang dibutuhkan oleh badan usaha yang terdiri atas kombinasi atau campuran dari unsur sumber daya alam, sumber daya manusia atau tenaga kerja serta sumber daya modal.¹¹¹

Sebagai kenyataan yuridis maka kedudukan badan usaha sebagai badan hukum disebut subyek hukum selain manusia. Subyek hukum disebut juga

¹⁰⁹ Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), TOR Naskah Akademik tentang Badan Usaha Bukan Badan Hukum, dalam https://www.bphn.go.id/data/documents/na_ruu_badan_usaha.pdf, diakses tanggal 26/1/2022, Pukul 22.00, hlm.6

¹¹⁰ Mudemar A. Rasyidi, Fungsi Hukum Di Dalam Masyarakat Dan Peranan Hukum Bisnis Di Indonesia, Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara, Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma, Volume 9, Nomor 1, September 2018, hlm.109

¹¹¹ Sri Redjeki Hartono, Hukum Ekonomi Indonesia, Bayumedia, Malang, 2007, hlm 125

rechtssubject menurut istilah bahasa Belanda atau *subject of law* dalam bahasa Inggris. Subjek hukum memiliki kewenangan hukum dan penyanggah hak dan kewajiban dalam perbuatan hukum sehingga kewenangan subyek hukum terbagi atas dua jenis, yaitu wewenang untuk memiliki hak dan wewenang untuk melakukan perbuatan hukum. Oleh karena itu, sebagai subyek hukum maka manusia dan badan hukum mempunyai kewenangan hukum.¹¹²

Badan hukum merupakan suatu realitas yang timbul karena adanya relasi sosial dalam pergaulan hukum ditengah masyarakat. Manusia selain memiliki kepentingan perseorangan (individu), juga memiliki kepentingan serta tujuan yang harus diusahakan secara bersama. Berdasarkan alasan tersebut maka manusia berorganisasi, menyatukan diri dengan membentuk dan membangun suatu perkumpulan serta melakukan pemilihan wakilnya yang akan menduduki posisi mewakili mereka untuk melakukan pengurusan terhadap kepentingan mereka. Selain itu mereka juga memasukan harta kekayaannya untuk menjadi milik bersama dalam perkumpulan serta menetapkan kebijakan-kebijakan internal yang hanya diberlakukan untuk perkumpulan. Pada bidang hukum, jika orang-orang yang memiliki kepentingan bersama bergabung dalam suatu kesatuan kerjasama, maka kerjasama tersebut dianggap sebagai kesatuan baru yang memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban anggotanya serta dapat bertindak dalam ranah hukum.¹¹³

¹¹² Dyah Hapsari Prananingrum, Telaah Terhadap Esensi Subjek Hukum: Manusia Dan Badan Hukum, Jurnal Refleksi Hukum, Volume 8, Nomor 1, Tahun 2014, hlm.74

¹¹³ Ali Rido, Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan Koperasi , Yayasan, Wakaf, Alumni, Bandung, 2001, hlm.10

Badan hukum sebagai bentukan manusia adalah suatu organisasi yang sama seperti manusia yaitu mempunyai kedudukan, status dan kewenangan. Dalam lalu lintas hukum, badan hukum disebut sebagai *artificial person*. Sebagai *artificial person* maka badan hukum mempunyai hak serta memiliki kewajiban dan dapat melakukan perbuatan atau mengadakan hubungan hukum (*rechtsbetrekking* atau *rechtsverhouding*) baik antara sesama badan hukum ataupun antara badan hukum dengan orang perseorangan. Sehingga dengan demikian badan hukum disebut sebagai pelaku hak dan kewajiban yang tidak memiliki jiwa.¹¹⁴

Menurut kepustakaan hukum Belanda, badan hukum disebut *rechtspersoon* sedangkan manusia disebut sebagai *natuurlijkpersoon*. Kedua jenis subyek hukum ini diakui sebagai yang memiliki hak dan kewajiban yang dapat dijalankan dan dapat dimintakan pertanggungjawabannya. Dalam kepustakaan *common law*, badan hukum disebut dengan istilah *legal entity*.¹¹⁵ *Black's Law Dictionary*, mendefinisikan badan hukum atau *artificial person*, sebagai:¹¹⁶

"persons created and devised by human laws for the purposes of society and government, as distinguished from natural person, adapun legal entity didefinisikan sebagai an entity, other than natural person, who has sufficient existence in legal contemplation that it can function legally, be sued or sue and make decisions through agents as in the case of corporation".

Pernyataan tersebut apabila diterjemahkan adalah sebagai berikut:

Suatu bentuk yang diciptakan dan dirancang oleh manusia sebagai subyek hukum untuk tujuan masyarakat dan pemerintah, sebagaimana dibedakan

¹¹⁴ Titik Triwulan Tutik, *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*, Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm.40

¹¹⁵ Zaeni Asyhadie dan Arief Rahman, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2016, hlm.61

¹¹⁶ *Henry Campbell Black, Black's Law Dictionary (West Publishing Co. 2000, 726)*, dalam Dyah Hapsari Prananingrum, *Supra no.114*, hlm.78

dari orang perseorangan, adapun badan hukum didefinisikan sebagai suatu entitas, selain orang perseorangan, yang memiliki keberadaan yang cukup dalam pertimbangan hukum sehingga dapat berfungsi secara hukum, dituntut atau menuntut dan mengambil keputusan melalui pengurus seperti dalam kasus korporasi.

Selanjutnya *Black's Law Dictionary*, memberikan pengertian *legal entity*, sebagai:¹¹⁷

“a body, other than a natural person, that can function legally, sue or be sued, and make decisions thorough agents”.

Pernyataan tersebut apabila diterjemahkan adalah sebagai berikut:

Badan selain orang perseorangan, yang dapat berfungsi secara hukum, menuntut atau dituntut, dan membuat keputusan melalui pengurus.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, memberikan pengertian badan hukum sebagai badan yang dalam hukum diakui sebagai subyek hukum (peseroan, yayasan, lembaga, dan sebagainya) sedangkan Kamus Hukum Ekonomi mengartikan badan hukum sebagai badan atau organisasi yang oleh hukum diperlakukan sebagai subyek hukum, yaitu pemegang hak dan kewajiban atau suatu badan yang bukan berupa orang tapi mempunyai hak dan kewajiban seperti orang dan juga memiliki harta kekayaan secara mandiri yang dipisahkan dari harta kekayaan pribadinya.¹¹⁸

Terdapat banyak teori yang menyatakan badan hukum adalah subyek hukum, diantaranya adalah teori organ. Menurut teori organ, badan hukum adalah suatu entitas yang nyata dan bukan abstrak atau fiksi dan bukan kekayaan atau hak yang tidak ada pemiliknya, melainkan badan hukum merupakan makhluk hidup yang riil, yang menjelma secara nyata dalam pergaulan hukum, yang dapat membentuk

¹¹⁷ *Id.*

¹¹⁸ Neni Sri Imaniyati, *Hukum Bisnis: Telaah tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009, hlm.24

kemauan sendiri yang diwakili oleh organ atau alat yang dimilikinya yaitu RUPS, direksi dan komisaris.¹¹⁹ Teori organ dikemukakan oleh sarjana Jerman, Otto von Gierke (1841-1921) dalam bukunya yang berjudul *Das Deutsche Genossenschaftsrecht*.¹²⁰ Teori ini menjelaskan bahwa badan hukum itu terbentuk dan menjelma dalam pergaulan hukum (*eine leiblichgeistige leibensein heit*) dan bisa memenuhi kehendaknya melalui pengurus (*verbandpersoblich keit*). Sehingga menurut teori ini, badan hukum itu nyata adanya dan fungsi badan hukum disepadankan dengan fungsi manusia. Badan hukum sebagai wujud kesatuan tidak bertindak sendiri melainkan organnya yang bertindak. Mereka berorganisasi, memasukkan dan mengumpulkan kekayaan, menetapkan peraturan untuk mengatur hubungan diantara mereka serta hubungannya dengan pihak ketiga. Teori ini ini juga menjelaskan bahwa badan hukum tidak lain merupakan perkumpulan manusia yang diwakili oleh organ atau pengurusnya yang masing-masingnya memiliki hak dan kewajiban hukum. Oleh karena itu apa yang menjadi hak dan kewajiban badan hukum merupakan hak dan kewajiban para anggotanya secara bersama.¹²¹

Menurut aneka pembedaan hukum, pembagian badan hukum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1653 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sebagai peraturan umum, menyebutkan bahwa badan hukum dibagi dalam tiga golongan, yaitu: badan hukum yang dibentuk, diakui dan didirikan oleh pemerintah atau kekuasaan umum, untuk suatu tujuan tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum dan kesusilaan. Berdasarkan pembagian ini maka

¹¹⁹ Riduan Syahrani, *Supra no.107*, hlm.131

¹²⁰ Otto Van Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, 1973, dalam Ali Rido, *Supra no.113*, hlm.16

¹²¹ Riduan Syahrani, *Supra no.107*, hlm.140

kehadiran BUMN/BUMD adalah masuk dalam cakupan jenis badan hukum didirikan oleh pemerintah/kekuasaan umum.

Selain itu, dilihat dari kedudukan badan usaha, maka badan hukum dibagi menjadi dua, yaitu badan hukum publik dan badan hukum privat/perdata. Menurut Sastra Widjaja, kriteria untuk menentukan apakah suatu badan hukum itu adalah badan hukum publik atau badan hukum privat/perdata, yaitu:¹²²

1. Berdasarkan terjadinya, atau berdasarkan pendirinya, artinya apabila badan hukum tersebut untuk pendiriannya berlaku ketentuan hukum publik atau didirikan oleh kekuasaan umum badan hukum tersebut merupakan badan hukum publik, akan tetapi apabila badan hukum didirikan oleh orang perseorangan sehingga terhadapnya berlaku ketentuan hukum perdata badan hukum tersebut termasuk badan hukum privat;
2. Berdasarkan lapangan pekerjaannya, artinya apabila lapangan pekerjaan dari badan hukum itu untuk kepentingan umum termasuk badan hukum publik, apabila lapangan pekerjaan untuk kepentingan orang perseorangan atau Sekelompok orang saja termasuk badan hukum privat.

Sedangkan menurut Chidir Ali, bahwa dalam stesel hukum Indonesia untuk memastikan suatu badan hukum termasuk badan hukum publik atau badan hukum privat/perdata dapat dipergunakan kriteria, yaitu:¹²³

1. Di lihat dari cara/prosedur pendiriannya/terjadinya, artinya badan hukum disebut sebagai badan hukum publik jika bentuk dengan kerangka hukum publik yaitu jika pendirinya adalah penguasa (negara) dan dibentuk dengan melalui undang-undang atau peraturan hukum lainnya. Merujuk ke Pasal 1653 KUHPperdata, maka kriteria badan hukum publik atau badan hukum perdata dapat ditentukan.
2. Di lihat dari siapa yang mendirikan badan usaha, pada badan hukum perdata pendiriannya oleh orang, sedangkan badan hukum publik didirikan atau diadakan oleh kekuasaan umum.
3. Di lihat dari lingkungan kerjanya, adalah jika pada pelaksanaan fungsi dan kegiatan hukumnya, badan hukum tersebut secara umum

¹²² Dyah Hapsari Prananingrum, *Supra no.112*, hlm.83

¹²³ Chidir Ali, *Badan Hukum, Alumni, Bandung, 1991*, hlm.57

bersinggungan dengan kepentingan publik/umum maka badan hukum tersebut adalah badan hukum publik dan jika badan hukum tersebut melakukan perbuatan-perbuatan yang bersinggungan dengan hubungan hukum perdata maka disebut sebagai badan hukum perdata.

4. Di lihat wewenangnya, adalah suatu badan hukum setelah didirikan oleh penguasa (negara) mendapatkan kewenangan untuk membuat atau mengambil keputusan, ketetapan atau peraturan yang harus ditatai oleh publik. Apabila terdapat wewenang yang demikian maka badan hukum tersebut adalah badan hukum publik.

Mencermati perbedaan badan hukum menjadi badan hukum publik dan badan hukum privat/perdata berdasarkan kriteria tersebut di atas maka dalam perkembangan menimbulkan keaburan bagaimanakah halnya dengan badan hukum yang didirikan oleh kekuasaan umum atau negara yang lapangan pekerjaannya bukan untuk kepentingan umum tetapi untuk tujuan tertentu seperti mencari keuntungan karena secara umum, kriteria untuk membedakan badan hukum publik dengan badan hukum privat dalam keadaan ini adalah adanya kekuasaan sebagai penguasa, yaitu pada badan hukum publik, artinya penguasa sebagai pemegang kekuasaan dapat mengambil keputusan-keputusan dan membuat peraturan-peraturan yang mengikat orang lain yang tidak tergabung dalam badan hukum tersebut sedangkan badan hukum perdata/privat adalah tidak mempunyai kekuasaan sebagai penguasa.

Konsekuensi dari perbedaan badan hukum ini maka kedudukan hukum BUMD khususnya BUMD Perseroda berada pada daerah abu-abu sebagai akibat belum adanya definisi yang pasti tentang status bentuk badan hukum Perseroda. Hadirnya pemerintah daerah sebagai pemilik perusahaan melalui mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham menyebabkan sebagai badan usaha yang memiliki bentuk

Perseroan Terbatas, Perseroda tidak memiliki kemandirian sebagai badan hukum privat.¹²⁴

Perusahaan perseroan adalah salah satu bentuk badan hukum dilihat dari status bentuk hukumnya. Perusahaan perseroan di Indonesia disebut sebagai Perseroan Terbatas. Menurut Sri Redjeki Hartono, badan usaha yang memiliki bentuk hukum Perseroan Terbatas mempunyai lima karakteristik struktural, yaitu:¹²⁵

1. Badan Hukum (*Legal personality*).
2. Tanggung Jawab terbatas (*Limited liability*).
3. Saham yang Dapat Dialihkan (*Transferable shares*).
4. Manajemen Terpusat (*Centralized management*).
5. Pemilikan Saham Oleh Pemasuk Modal (*Shared ownership*).

Sebagai badan hukum, perseroan adalah subyek hukum yang memiliki kekuasaan dan kemampuan untuk berbuat dan bertindak sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh hukum sebagaimana yang terdapat pada Anggaran Dasar (AD). Sebagai badan hukum yang mandiri, Perseroan memiliki hak dan kewajiban sendiri termasuk didalamnya adalah hak atas harta kekayaannya sendiri yaitu harta kekayaan yang telah dipisahkan dari kekayaan personal para pendiri maupun pengurusnya. Menurut *Philip I Blumberg*, sebagaimana yang dikutip oleh Inda Rahadiyan, Perseroan memperoleh pengakuan untuk:¹²⁶

“have the capacity in its own name to acquire and hold property, to enter into contracts, to sue and be sued, and to have an existence with duration independent of the persons comprising its shareholders”.

Pernyataan tersebut apabila diterjemahkan adalah sebagai berikut:

¹²⁴ Inda Rahadiyan, Kedudukan BUMN Persero sebagai Separate Legal Entity dalam Kaitannya dengan Pemisahan Keuangan Negara pada Permodalan BUMN, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Volume 20, Nomor 4, Oktober 2013, hlm.625

¹²⁵ Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm.5

¹²⁶ Inda Rahadiyan, *Supra no.124*, hlm.628

Memiliki kapasitas atas namanya sendiri untuk memperoleh dan memiliki kemampuan, untuk membuat kontrak, untuk menuntut dan dituntut, dan untuk memiliki keberadaan dengan orang-orang yang independen yang terdiri dari pemegang sahamnya.

Bentuk hukum Perseoran Terbatas adalah badan hukum maka konsekuensi hukumnya Perseroan Terbatas dipersamakan sebagai subjek hukum (*person recht*) yang memiliki kedudukan yuridis mandiri, artinya suatu Perseroan Terbatas dapat melakukan perbuatan hukum dalam bidang harta kekayaan dan memperoleh hak serta tanggung jawab hukum terhadap perbuatan tersebut. Berdasarkan pada konsepsi yang demikian maka jelaslah bahwa setiap Perseroan Terbatas harus mendapatkan legitimasi secara yuridis atas status kemandiriannya sebagai badan hukum. Status kemandirian perseroan sebagai badan hukum merupakan hal yang mutlak. Kemandirian perseroan tampak dalam hal cara memastikan modal usaha, yaitu terbagi dalam saham untuk menyatakan batas tanggung jawab pemegang saham yang terbatas pada jumlah kepemilikan nominal saham.¹²⁷ Perseroan oleh hukum dipersamakan seperti manusia (*person*) yang memiliki hak dan kewajiban serta mempunyai hak digugat atau menggugat di depan pengadilan.¹²⁸

Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Perseroan Terbatas menegaskan bahwa Perusahaan Perseroan Terbatas adalah persekutuan yang berbadan hukum. Makna konsep perseroan merujuk pada metode menentukan modal, yaitu terbagi dalam saham, dan konsep terbatas merujuk pada batas tanggung jawab pemegang saham, yaitu terbatas pada jumlah kepemilikan nominal saham.¹²⁹ Oleh karena itu, apabila

¹²⁷ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm.68

¹²⁸ Munir Fuady, *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm.6

¹²⁹ Abdul Kadir Muhammad, *Supra no.127*, hlm.68

dikaitkan dengan unsur-unsur mengenai badan hukum, maka unsur-unsur yang menandai Perseroan Terbatas sebagai badan hukum adalah adanya keterpisahan harta kekayaan, memiliki tujuan yang spesifik, memiliki kepentingan sendiri serta memiliki organisasi yang teratur. Terhadap adanya pemisahan yang tegas antara pengelolaan Perseroan dengan kekuasaan pemiliknya, *Black Law Dictionary*, menyatakan bahwa:¹³⁰

“An entity, other than a natural person, who has sufficient existence in legal contemplation that it can function legally, be sued or sue and make decisions through agents as in the case of corporation”.

Pernyataan tersebut apabila diterjemahkan adalah sebagai berikut:

Suatu badan selain orang perseorangan, yang memiliki keberadaan/eksistensi secara hukum sehingga dapat berfungsi secara hukum, dituntut atau digugat dan mengambil keputusan melalui organ seperti halnya dalam korporasi.

Berdasarkan pemisahan tersebut, Rudhi Prasetyo berpendapat bahwa ada tiga karakteristik yang utama dan penting di dalam Perseroan Terbatas, yaitu: pertanggungjawaban yang muncul semata-mata dibebankan kepada harta kekayaan yang terhimpun dalam asosiasi, sifat berkelanjutan atas hak penyertaan dan prinsip pengurusan organisasi melalui organ.¹³¹

Karakteristik Perseroan Terbatas sebagaimana yang dijelaskan menyebabkan Perseroan Terbatas merupakan bentuk badan usaha yang paling diminati atau digunakan. Bahkan dapat dikatakan bahwa PT merupakan bentuk perusahaan yang dominan. Dominasi bentuk badan usaha Perseroan Terbatas tidak hanya terjadi di

¹³⁰ Inda Rahidayan, *Supra no.124*, hlm.629

¹³¹ Ina Nurhayati, Ulasan tentang Status Badan Hukum Perseroan Terbatas Menurut UU Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas, *Jurnal Mimbar Hukum*, dalam <http://mhugm.wikidot.com/artikel>, 2015, diakses tanggal 22/10/2022, pukul 22.15

Indonesia, tetapi juga di Amerika Serikat dan negara berkembang lainnya. Hal ini disebabkan dalam perkembangannya badan usaha ini mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi di banyak negara.¹³² Khusus di Indonesia kehadiran perusahaan-perusahaan Perseroan Terbatas telah ikut meningkatkan taraf hidup bangsa, baik melalui Penanaman Modal Asing (PMA), Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), Pendirian BUMN Persero dan BUMD Perseroda. Dalam konteks ini Perseoran Terbatas merupakan salah satu pilar perkonomian nasional.

Perusahaan perseroan memiliki budaya yang jelas. Budaya perusahaan merupakan suatu kekuatan sosial yang tidak tampak namun dapat menggerakkan organ dan manajemen perusahaan untuk melakukan aktivitas kerja. Budaya perusahaan yang kuat mendukung tujuan-tujuan perusahaan, sebaliknya yang lemah atau negatif menghambat atau bertentangan dengan tujuan-tujuan perusahaan. Dalam suatu perusahaan yang budaya perusahaannya kuat, nilai-nilai bersama dipahami secara mendalam, dianut, dan diperjuangkan oleh segenap komponen dalam perusahaan.¹³³

Konsep budaya perusahaan memberikan peran pembeda. Artinya bahwa budaya perusahaan menciptakan perbedaan yang jelas antara satu perusahaan dengan yang lain. Budaya perusahaan membawa suatu rasa identitas segenap komponen dalam perusahaan. Budaya perusahaan menumbuhkan komitmen pada sesuatu yang lebih luas daripada kepentingan diri individual. Budaya perusahaan meningkatkan kemantapan sistem sosial. Dalam hubungannya dengan sistem sosial,

¹³² Sentosa Sembiring, *Supra no 44*, hlm.5

¹³³ Edy Sutrisno, *Budaya Organisasi*, Kencana Prenadamedia, Jakarta, 2011, hlm.3

budaya berfungsi sebagai perekat sosial yang membantu mempersatukan struktur perusahaan dengan memberikan standar-standar yang tepat untuk apa yang harus dikatakan dan tidak dilakukan. Budaya perusahaan yang efektif tercermin pada kepercayaan, keterbukan komunikasi, kepemimpinan, dan kemandirian kerja. Budaya perusahaan membantu mengarahkan sumber daya manusia pada perusahaan untuk pencapaian visi, misi, dan tujuan perusahaan.¹³⁴

Dalam proses mencapai tujuan perusahaan maka etika bisnis menjadi hal yang penting dalam pengeolaan perusahaan perseroan. Etika bisnis merupakan cara untuk melakukan kegiatan berbisnis yang mencakup seluruh aspek yang berkaitan dengan pengelolaan perusahaan. Etika bisnis dalam suatu perusahaan dapat membentuk nilai, norma dan perilaku organ perusahaan dan manajemen perusahaan dalam membangun hubungan yang adil dan sehat. Prinsip bisnis yang baik adalah bisnis yang beretika, yakni bisnis dengan kinerja unggul dan berkesinambungan yang dijalankan dengan menaati kaidah-kaidah etika yang selaras dengan hukum dan peraturan yang berlaku. Etika bisnis dapat menjadi standar dan pedoman yang dapat menciptakan sikap yang professional dalam pengelolaan perusahaan. Teori utilitarianisme mengatakan bahwa suatu kegiatan bisnis adalah baik dilakukan jika bisa memberikan manfaat kepada sebagian besar konsumen atau masyarakat. Etika utilitarianisme menurut John S. Mill, adalah hal-hal baik yang bermanfaat, berguna, dan menguntungkan. Baik atau buruknya sesuatu tindakan ditentukan berdasarkan manfaat yang diperoleh, berguna atau tidak berguna dan menguntungkan atau tidak

¹³⁴ Ismail Nawawi Uha, Budaya Organisasi Kepemimpinan dan Kinerja, Kencana Pramedia Group, Jakarta, 2013, hlm.16

menguntungkan. Dengan demikian etika bisnis menjadi pedoman dalam pengelolaan Perusahaan.¹³⁵

Eksistensi BUMD Perseroda sebagai suatu badan hukum mandiri (*separate legal entity*) telah diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Pasal 339 Ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah memberikan legitimasi bahwa pembentukan badan hukum BUMD Perseroda adalah tunduk kepada Undang-Undang yang mengatur tentang Perseroan Terbatas.¹³⁶ Namun demikian, masih ada ketidaksinkronan pengaturan berkaitan dengan kelembagaan Perseroda di dalam berbagai peraturan yang mengakibatkan terjadinya kekaburan hukum dalam tataran normatif.

Ketidaksinkronan tersebut antara lain tampak dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Keuangan Negara serta Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas. Penyebutan pembentukan badan hukum Perseroda mengikuti aturan mengenai Undang-Undang Perseroan Terbatas seperti yang disebutkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah secara terbuka telah menegaskan bahwa segala ketentuan dan prinsip perseroan yang telah diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas berlaku juga bagi kelembagaan Perseroda. Dengan adanya pengaturan ini maka menjadi jelas bahwa segala prinsip kemandirian Perseroan Terbatas demi hukum berlaku juga bagi kelembagaan Perseroda.¹³⁷

¹³⁵ Timbul Sahala Tua Hutabarat, Budaya Dan Etika Organisasi Publik/Bisnis dalam <http://repository.ut.ac.id/5039/1/fekonisip>, diakses tanggal 16/2/2023, pukul 21.00, hlm.161

¹³⁶ Pasal 339 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

¹³⁷ Inda Rahidayan, *Supra* no.124 , hlm.626

Kekaburan hukum juga terjadi manakala ketentuan mengenai kedudukan kekayaan negara disandingkan antara Undang-Undang Keuangan Negara dengan ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas. Undang-Undang Keuangan Negara mengkategorikan kekayaan perusahaan negara sebagai bagian dari keuangan negara. Ketentuan ini seakan memberikan legitimasi bagi pemerintah daerah untuk melakukan campur tangan atas pengendalian dan pengelolaan Perseroda yang sejatinya merupakan badan hukum mandiri. Inilah yang kemudian mengakibatkan terjadinya konflik baik dalam tataran normatif maupun dalam tataran praktis. Kondisi ini tidak akan terjadi jika para pemegang saham mayoritas dalam Perseroda memahami konsep kemandirian badan hukum perseroan.

Kemandirian BUMD Perseroda secara yuridis formal terjadi ketika Perseroda mempunyai status badan hukum yaitu sejak mendapatkan penetapan dari Menteri Hukum dan HAM. Hal ini sesuai dengan mekanisme pendirian dan pengesahan Perseroan Terbatas seperti yang diatur pada Undang-Undang Perseroan Terbatas.¹³⁸ Pada mekanisme hukum perusahaan, sejak mendapatkan status badan hukum maka diberlakukan bahwa pemilik atau pemegang saham terpisah dari Perseroda Terbatas tersebut yang disebut sebagai *separate legal personality*, yaitu entitas hukum yang berdiri sendiri.¹³⁹

Hukum perusahaan mengatur bahwa perusahaan yang dibentuk memiliki esensi atau personalitas (*corporate personality*) yang berbeda dari orang yang membentuknya. Perseroan Terbatas secara tegas menyatakan bahwa harta kekayaan

¹³⁸ Pasal 7 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

¹³⁹ Kurniawan, Tanggung Jawab Pemegang Saham Perseroan Terbatas Menurut Hukum Positif, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 26, Nomor 1, Februari 2014, 70-83, hlm.75

perusahaan dipisahkan dari harta kekayaan pribadi pendiri perusahaan, dalam hal ini perusahaan mempunyai harta kekayaan tersendiri.¹⁴⁰ Pemisahan yang membedakan antara harta kekayaan perseroan dan pemiliknya terjadi dihitung sejak perseroan mendapat surat ketetapan pengesahan dari Menteri Hukum dan HAM. Hal ini berarti, sejak tanggal pengesahan tersebut, perseroan terpisah (*separate*) dari pemegang saham, pendiri dan pengurus. Sehingga Perseroan merupakan *legal entity* yang berbeda dan terpisah dari pemegang saham Perseroan Terbatas.¹⁴¹

Konsekwensi dari adanya pemisahan antara perseroan dan organ perseroan adalah terbatasnya tanggung jawab pemegang saham atau yang disebut prinsip tanggung jawab terbatas (prinsip *limited liability*) para pemegang saham. Konsep tanggung jawab terbatas didefinisikan sebagai tidak bertanggungjawabnya pemegang saham secara pribadi atas perjanjian yang dibuat atas nama perseroan maupun terhadap kerugian yang dialami perseroan. Risiko atau tanggung jawab yang menjadi beban pemegang saham hanya sebesar investasi yang dilakukannya atau tidak melebihi jumlah saham yang dimilikinya pada perseroan.¹⁴² Prinsip ini sangat melindungi kepentingan pemegang saham jika terjadi kerugian dalam pengelolaan perseroan. Sedangkan pada sisi yang lain pemegang saham mendapatkan prioritas pembagian keuntungan apabila perusahaan mendapat keuntungan. Keuntungan perusahaan yang disebut sebagai deviden akan diperoleh pemilik saham sebagai

¹⁴⁰ Zarman Hadi, Karakteristik Tanggung Jawab Pribadi Pemegang Saham, Komisaris dan Direksi dalam Perseroan Terbatas, UB Press, Malang, 2011, hlm.31

¹⁴¹ Sutan Remy Sjahdeni, Tanggung Jawab Pribadi Direksi dan Komisaris, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 14, Juli 2001, hlm.108

¹⁴² Tri Budiyono, *Supra no.30*, hlm.148

pemilik perusahaan.¹⁴³ Namun prinsip hukum perusahaan juga mengatur beralihnya tanggung jawab terbatas menjadi tanggung jawab tidak terbatas pemegang saham perseroan terbatas. Prinsip keterpisahan (*separate*) perseroan dari pemegang saham, secara kasuistis akan disingkirkan dan dihapus dengan cara menembus tembok atau tabir perseroan atas perisai tanggung jawab terbatas. Penyingkapan tabir atau tembok perlindungan itu, dalam hukum perusahaan disebut *Piercing The Corporate Veil*. Prinsip *Piercing The Corporate Veil* menegaskan bahwa tanggung jawab terbatas pemegang saham tidak berlaku secara mutlak. Peralihan bentuk tanggung jawab tersebut dapat terjadi pada keadaan atau peristiwa tertentu sepanjang ada dan bisa dibuktikan.¹⁴⁴

Badan Usaha Milik Daerah berbentuk Perseroda memiliki keunikan sebagaimana pembentukan Persero sebagai Badan Usaha Milik Negara. Sebagai perusahaan berbadan hukum kedua jenis badan usaha didirikan dalam rangka mewujudkan hadirnya negara dalam mendorong kemajuan ekonomi. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai *staats grundgesetz*, menjelaskan bahwa peran negara adalah melindungi seluruh wilayah negara Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Sebagai perwujudan peran, tugas dan fungsi negara dalam mencapai tujuan hukum, maka pemerintah memiliki kewenangan melakukan pengelolaan ekonomi dalam upaya meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat.

¹⁴³ Kurniawan, *Supra no.139*, hlm.76

¹⁴⁴ M. Yahya Harahap, *Supra no.58*, hlm.46-47

Pada aline keempat Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa tugas negara adalah memajukan kesejahteraan umum. Implementasi dari tugas ini maka pada amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yaitu pada amandemen keempat tahun 2002, dimasukan konsep Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana yang diatur pada Bab XIV. Istilah kesejahteraan umum mempunyai arti yang sama dengan kesejahteraan sosial.¹⁴⁵

Kesejahteraan sosial sebagaimana yang disebut dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, khusus pada Pasal 1 Ayat (1), mempunyai padanan secara internasional dengan konsep kesejahteraan menurut Jones sebagaimana yang dikutip oleh Gunawan Nachrawi, yaitu:¹⁴⁶

“the achiement of social welfare means, first dan foremost, the alleviation of property in its manifastion”.

Pernyataan tersebut diterjemahkan sebagai:

Pencapaian kesejahteraan sosial berarti, pertama dan terutama adalah pembatasan terhadap kepemilikan pribadi.

Sehingga *social walfare* yang dimaksud dapat diartikan sebagai kesejahteraan umum atau kesejahteraan sosial. Oleh karena itu, disebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum dengan menggunakan paham negara kesejahteraan.¹⁴⁷

Peranan pemerintah sebagaimana yang diuraikan merupakan penjabaran dari gagasan tentang negara hukum modern atau yang populer dengan sebutan negara

¹⁴⁵ Adi Fahrudin, Pengantar Kesejahteraan Sosial, Refika Aditama, Bandung, 2012, hlm.2

¹⁴⁶ Gunawan Nachrawi, BUMN Sebagai Usaha Pemerintah Menuju Kesejahteraan Rakyat, Tinjauan Filosofis, Sosiologis, Politis dan Yuridis, Cendikia Pers, Bandung, 2021, hlm.10

¹⁴⁷ M. Iqbal Asnawi, *Supra no.36*, hlm.138

kesejahteraan (*welfare state*), yang menyebutkan bahwa pihak yang bertanggungjawab meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakatnya adalah pemerintah.¹⁴⁸ Sehingga pada tataran implementasinya pemerintah berperan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam berbagai aspek baik persoalan sosial, ekonomi, hukum dan keamanan.

Pengembangan konsep negara kesejahteraan bermula dari konsep negara hukum liberal yang dikemukakan oleh Immanuel Kant sebagai bentuk perlawanan terhadap absolutisme yang dilakukan oleh raja. Menurut Kant untuk mencapai negara hukum liberal maka ada dua unsur yang harus diepnuhi oleh negara, yaitu: perlindungan terhadap hak asasi manusia dan adanya pemisahan kekuasaan. Namun karena hanya mendasarkan pada dua unsur tersebut maka gagasan dari Immanuel Kant disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sempit.¹⁴⁹

Penyebutan negara hukum dalam arti sempit atau negara hukum liberal dengan alasan negara bekerja hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketentraman dan kepentingan umum, seperti yang telah ditentukan oleh hukum yang tertulis (undang-undang), yaitu, hanya bertugas melindungi jiwa, benda dan hak asasi warganya secara pasif, tidak campur tangan dalam bidang perekonomian atau penyelenggaraan kesejahteraan rakyat. Pendapat Kant menjelaskan makna negara hukum adalah negara sebagai penjaga malam

¹⁴⁸ Abdul Mukthie Fadjar, Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum, Setara Press, Malang, 2016, hlm.34

¹⁴⁹ *Id.*, hlm.35

(*nachtwachter staat*), artinya bahwa tugas negara hanya sebatas menjaga dan melindungi hak-hak rakyat.¹⁵⁰

Bantahan terhadap pendapat fungsi negara hanya sebagai penjaga malam menghasilkan konsep atau teori Negara Hukum Kesejahteraan (*Welfare State*) yang digagas oleh R. Kranenburg. Konsep negara kesejahteraan menjelaskan bahwa negara tidak hanya bertugas menjaga dan melindungi hak-hak rakyat, namun harus turut campur tangan dan kondisi dan hal-hal tertentu dengan maksud bahwa campur tangan tersebut dalam rangka meningkatkan tercapainya keadilan dan kesejahteraan bagi rakyatnya.¹⁵¹ Jeremy Bentham (1748-1832) memperkenalkan ide dasar teori negara kesejahteraan. Gagasan teori negara kesejahteraan yang diperkenalkan adalah bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin kebahagiaan atau kesejahteraan warga negara.¹⁵² Dalam konsep tentang negara kesejahteraan, untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan, istilah yang dipakai adalah istilah *utility* (kegunaan).¹⁵³

Menurut prinsip utilitarianisme bahwa sesuatu yang dapat menjadi sumber kebahagiaan ekstra (seluas-luasnya) adalah sesuatu yang baik, namun jika sesuatu tersebut mendatangkan sakit adalah sesuatu yang *not good* (buruk). Oleh karena itu pemerintah harus melakukan aksi dalam bentuk kebijakan dan program yang selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan kepada rakyat sebanyak mungkin.

¹⁵⁰ *Id.*, hlm.36

¹⁵¹ Bertrand Russel, Sejarah Filsafat Barat, Kaitannya dengan Kondisi Sosio Politik Zaman Kuno Hingga Sekarang, Diterjemahkan Sigit Jatmiko, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm.109

¹⁵² Frans Magnis Suseno, 13 Tokoh Etika (Sejak Zaman Yunani sampai Abad ke-19), Kanisius, Yogyakarta, hlm.180

¹⁵³ Asep Warlan Yusuf, Artikel Kehormatan: Hukum dan Keadilan, Jurnal Ilmu Hukum Padjajaran, Volume 2, Nomor 1, 2015, hlm.6

Gagasan Jeremy Bentham untuk meningkatkan *welfare state* berkaitan langsung dengan reformasi hukum, peranan konstitusi dan pengembangan kebijakan sosial. Konsep negara kesejahteraan adalah menempatkan peran negara tidak hanya terbatas sebagai penjaga ketertiban semata akan tetapi negara juga dimungkinkan untuk ikut serta dalam kegiatan ekonomi sebagai penyelenggara kesejahteraan rakyat.¹⁵⁴

Tujuan negara dalam konsep negara kesejahteraan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan setiap warga negaranya. Berdasarkan tujuan tersebut, maka negara diharuskan untuk ikut serta dalam segala aspek kehidupan masyarakat khususnya dalam kegiatan ekonomi. Ciri-ciri negara hukum kesejahteraan menurut Muchsan adalah, negara bertujuan menyejahterakan kehidupan warganya secara merata, dan negara dituntut untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya dan seluas-luasnya kepada masyarakat. Berdasarkan kepada ciri-ciri di atas, maka ada dua gejala yang pasti muncul dalam negara kesejahteraan, yakni pertama, campur tangan pemerintah terhadap aspek kehidupan masyarakat sangat luas dan kedua, dalam pelaksanaan fungsi pemerintah sering digunakan asas diskresi. Intervensi pemerintah terhadap aspek kehidupan masyarakat ini dituntut demi terciptanya kesejahteraan masyarakat yang merata sehingga tidak terjadi pemusatan kekuatan ekonomi pada pihak yang kuat saja.¹⁵⁵

Pembangunan ekonomi sangat penting bagi peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat, sehingga pembangunan ekonomi erat kaitannya dengan pembangunan

¹⁵⁴ Mustamim Matutu, Selayang Pandang tentang Perkembangan Tipe-tipe Negara Modern, FHPM UNHAS, hlm.15

¹⁵⁵ Elviandri, Khuzdaifah Dimiyati, dan Absori, *Quo Vadis* Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi *Welfare State* Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 31, Nomor 2, Juni 2019, hlm.259

sosial. Di Indonesia, konsep kesejahteraan merujuk pada konsep pembangunan kesejahteraan sosial, yaitu serangkaian aktivitas yang terencana dan melembaga yang ditujukan untuk meningkatkan standar dan kualitas kehidupan manusia.¹⁵⁶

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa UUD 1945 mengamanatkan bahwa visi perekonomian Indonesia adalah dalam bingkai kedaulatan dan kesejahteraan sosial. Dengan demikian adalah menjadi keharusan negara menguasai unit-unit produksi (usaha-usaha) yang utama dan menguasai kebutuhan hidup masyarakat luas. Dalam kaitan ini maka negara mempunyai kewenangan penuh dalam mengelola sumber dayanya demi kemakmuran dan keadilan masyarakat.

Menurut Ibrahim, R. sebagaimana yang dikutip oleh Sri Widiastuti, menyatakan bahwa keterlibatan negara pada bidang ekonomi ditempatkan pada tiga model perusahaan negara, yaitu:¹⁵⁷

1. *Department government enterprise*, adalah perusahaan negara yang menjadi bagian yang terintegrasi pada suatu departemen pemerintahan yang aktivitasnya fokus pada bidang *public utilities*.
2. *Statutory public corporation*, adalah perusahaan negara yang memiliki kemiripan dengan *Department government enterprise* hanya perbedaannya adalah manajemen perusahaan lebih mandiri namun aspek usahanya masih fokus pada *public utilities*.
3. *Commercial companies*, adalah perusahaan campuran yaitu perpaduan antara modal negara dan modal swasta dan diberlakukan hukum privat.

Upaya pemerintah untuk mengadopsi keterlibatan negara dalam bidang ekonomi sebagaimana seperti yang dijelaskan pada tiga model perusahaan negara di atas, khusus untuk BUMD dapat dilihat dengan hadirnya Peraturan Pemerintah

¹⁵⁶ Darmawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, LP3ES, Jakarta, 2006, hal.82

¹⁵⁷ Sri Widiastuti, *Supra no.6*, hlm.19

Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah di mana disebutkan bahwa kedudukan hukum BUMD pada Perusahaan Umum Daerah arah usahanya pada bagain kepentingan publik (*public utilities*) dan pada Perseroda arah usahanya adalah memperoleh keuntungan (*commersial companies*). Berdasarkan pembagian ini maka sesungguhnya berkaitan dengan kedudukan pemerintah daerah sebagai pelaku usaha dalam pengelolaan BUMD telah ada sebuah perencanaan atau *road mapnya*.

Perusahaan negara dan daerah adalah salah satu pelaku ekonomi yang mewakili sektor negara yang memiliki dimensi sosial ekonomi. Dalam konsep negara kesejahteraan Pancasila, kehadiran negara atau pemerintah dianggap sebagai suatu kewajiban untuk mengatur dan mengarahkan masyarakat sebagai tujuan pembangunan. Perwujudan tujuan negara sesuai dengan konsep negara kesejahteraan yang berlandaskan Pancasila hanya bisa tercapai apabila didukung dengan unsur kekuasaan negara di dalamnya.¹⁵⁸

Kehadiran perusahaan negara dan daerah berlandaskan pada pemikiran bahwa selalu ada sektor atau bidang yang dianggap penting untuk dikuasai oleh negara yaitu yang menguasai hajad hidup orang banyak serta dinilai vital dan strategis. Sehingga fungsi negara bukan saja sebagai pengatur atau pengendali akan tetapi fungsi negara juga sebagai penyedia kesejahteraan umum, sebagai pengusaha dan sebagai penegah yang adil dalam kegiatan perekonomian negara. Fungsi ini tidak

¹⁵⁸ Aminuddin Ilmar, Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm.17

dapat diserahkan pengelolaannya atau penyelenggaraannya kepada usaha swasta atau koperasi.¹⁵⁹

Menurut Sri Widiatuti, fungsi strategis negara dalam bidang ekonomi yakni pemerintah berkewajiban menjamin terwujudnya kesejahteraan setiap warga negaranya. Dengan demikian sebagai landasan kebijakan hukum mengenai sistem perekonomian nasional, UUD 1945 telah mengatur peran penting negara dalam bidang perekonomian. Peran penting tersebut dapat dilihat dari kedudukan negara sebagai pihak penjamin (*provider*) kesejahteraan negara, pengatur (*regulator*), pengusaha (*entrepreneur*), dan wasit (*umpire*) yang meletakkan prinsip-prinsip yang setara bagi perusahaan negara maupun perusahaan swasta. Berdasarkan posisi yang strategis tersebut negara juga diberikan kewenangan untuk menguasai unit-unit usaha penting yang berkenaan dengan kebutuhan hidup masyarakat luas. Kehadiran BUMN dan BUMD sebagai korporasi merupakan alat negara yang bertujuan mensejahterakan masyarakat sedangkan sistem kerja korporasi selalu berorientasi kepada mengejar keuntungan atau bermotif keuntungan, sementara perusahaan negara maupun daerah tugasnya adalah menjalankan pelayanan bagi kepentingan umum. Oleh karena itu, disaat negara terlibat sebagai pelaku usaha pada sektor bisnis dan ekonomi, maka fungsi utama kedudukan negara wajib diterapkan secara profesional, seimbang dan tidak saling berbenturan. Sehingga konsep negara kesejahteraan jika dihubungkan dengan tujuan pembentukan Perseroda, maka tujuannya pendirian Perseroda adalah untuk memajukan perekonomian daerah, memenuhi pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat sesuai situasi, karakteristik dan keunggulan daerah yang bersangkutan

¹⁵⁹ *Id.*

yang berlandaskan kepada prinsip tata kelola perusahaan yang baik, serta mendapatkan laba dan/atau keuntungan. Dengan adanya tujuan ini maka pemerintah daerah memiliki tanggung jawab penuh untuk mengelola Perseroda secara profesional.¹⁶⁰

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD bahwa Perseroda sebagai pelaku ekonomi menggunakan bentuk badan hukum Perseroan Terbatas. Konsekuensi dipilihnya Perseroan Terbatas sebagai bentuk badan hukum dalam pengelolaan Perseroda adalah bahwa Perseroda dalam keberlangsungan usahanya harus tunduk terhadap segala mekanisme yang sudah ditetapkan dalam regulasi Perseroan Terbatas yaitu selaku badan hukum yang independen dan mandiri yang terpisah dari para pendirinya. Hadirnya kebijakan ini diharapkan Perseroda mampu menjadi lokomotif pembangunan perekonomian daerah untuk meningkatkan cita-cita daerah dalam meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat.

Badan Usaha Milik Daerah sebagai perpanjangan pemerintah, dalam pengendalian dan pengelolaannya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat di daerah. Kondisi sejahtera (*well-being*) biasanya merujuk kepada frasa kesejahteraan sosial (*social welfare*) yaitu kondisi dipenuhinya kebutuhan material dan non material. Menurut Midgley, kesejahteraan sosial disebut sebagai:¹⁶¹

”a state or condition of human well-being that exists when social problems are managed, when human needs are met and social opportunities are maximized”.

¹⁶⁰ Sri Widiastuti, *Supra no.6*, hlm.18

¹⁶¹ Salmyda Novitri Esperiana, Upaya Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pelaksanaan Program Ekowisata Berbasis Masyarakat, Universitas Indonesia, dalam <https://lib.ui.ac.id/>, hlm.1, diakses tanggal 21 Oktober 2022,pukul 22.00

Pernyataan tersebut diterjemahkan sebagai:

Suatu keadaan atau kondisi kehidupan manusia yang tercipta ketika berbagai permasalahan sosial mampu diselesaikan secara tepat, saat kebutuhan manusia dapat terpenuhi dan kala kesempatan sosial dapat dimaksimalkan.

Dengan demikian suatu keadaan sejahtera dapat terwujud apabila kehidupan manusia tentram, damai dan bahagia sebab telah terpenuhinya kebutuhan pokok termasuk juga manusia mendapatkan perlindungan dari ancaman fundamental yang membahayakan kehidupannya.

Mewujudkan kesejahteraan sosial merupakan suatu proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial.¹⁶² Kesejahteraan sosial merupakan sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan dan lembaga-lembaga sosial, yang dimaksudkan untuk membantu individu-individu dan kelompok-kelompok agar mencapai tingkat hidup dan kesehatan yang memuaskan dan hubungan-hubungan personal dan sosial yang memberi kesempatan kepada mereka untuk memperkembangkan seluruh kemampuannya dan untuk meningkatkan kesejahteraannya sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga dan masyarakatnya.

Kesejahteraan sosial sebagai suatu sistem peraturan, program-program, kebaikan-kebaikan, pelayanan-pelayanan merupakan wujud hadirnya negara untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial yang diakui sebagai dasar bagi penduduk dan

¹⁶² Edi Suharto, Peta Dan Dinamika Welfare State Di Beberapa Negara: Pelajaran apa yang bisa dipetik untuk membangun Indonesia?, Makalah Seminar Nasional Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi Otonomi di Indonesia, Institute for Research and Empowerment (IRE), Yogyakarta, 2006, hlm.3

keteraturan sosial. Mewujudkan kesejahteraan sosial dapat melalui kebijakan-kebijakan sosial karena kebijakan sosial juga merupakan bagian dari sistem kesejahteraan sosial. Sistem kesejahteraan sosial terdiri dari usaha-usaha dan struktur-struktur yang terorganisasi untuk menyediakan kesejahteraan masyarakat.¹⁶³ Dalam bentuk sederhana, menurut Fai, sistem kesejahteraan sosial dapat dikonseptualisasikan sebagai empat bagian yang saling berhubungan, yaitu adanya isu-isu sosial. Adanya tujuan-tujuan kebijakan, adanya peraturan perundangan/peraturan, dan adanya program-program kesejahteraan sosial.¹⁶⁴ Sistem kesejahteraan sosial dimulai dengan mengenali isu sosial dan untuk mengukur ketercapaian kesejahteraan sosial melalui ukuran-ukuran seperti tingkat kehidupan (*levels of living*), pemenuhan kebutuhan pokok (*basic needs fulfillment*), kualitas hidup (*quality of life*) dan pembangunan manusia (*human development*).¹⁶⁵

Penelitian ini berusaha melakukan penataan ulang kedudukan hukum Perseroda dalam meningkatkan keuntungan atau nilai perusahaan sehingga Perseroda mampu menjalankan kegiatannya sebagai pelaku ekonomi dan menjadi lokomotif pembangunan perekonomian daerah untuk mewujudkan cita-cita daerah guna meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat.

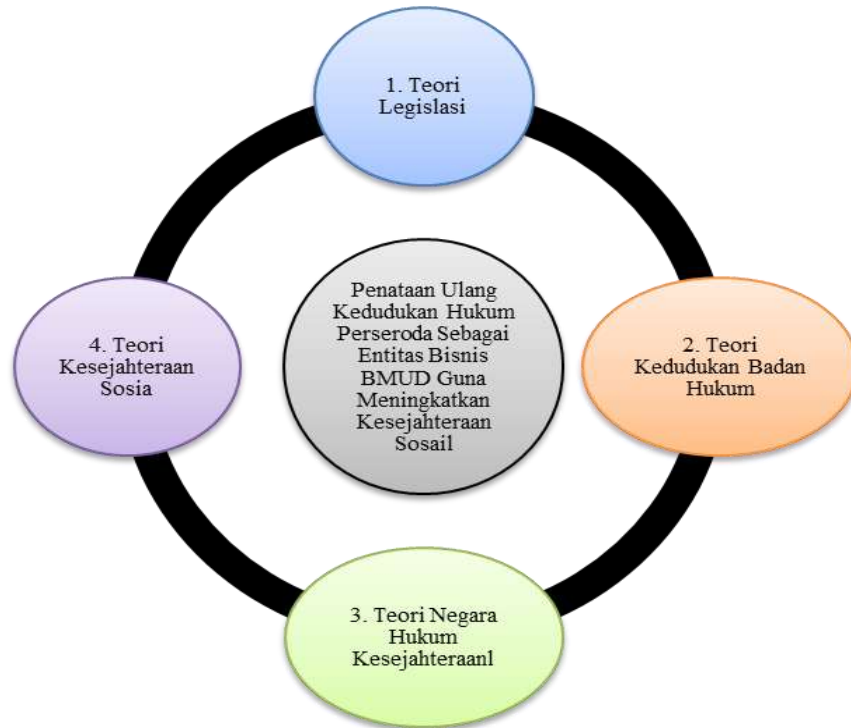
Hubungan antara teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini dapat dilihat pada bagan berikut ini.

¹⁶³ Mohammad Suud, Harsono, 3 orientasi kesejahteraan sosial, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2006, hlm.8

¹⁶⁴ Fai, Teori-Teori Kesejahteraan Sosial, dalam <https://fisip.umsu.ac.id/2021/12/01/teori-kesejahteraan-sosial>, diakses tanggal 22/10/ 2022, pukul 21.30

¹⁶⁵ Deddy Cahyadi, Analisis Pengukuran Kesejahteraan Di Indonesia, Artikel Jurnal Ilmiah, Universitas Brawijaya, 2017, hlm.13

Bagan 1.3 Kerangka Teori



1.9. Sistematika Penulisan

Penelitian ini dibagi dalam 5 (lima) Bab, yang susunanya adalah:

Bab I, sebagai bab pendahuluan yang memuat latar belakang pemilihan isu hukum, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, kerangka pemikiran dan kerangka konsep, kerangka teori yang didalamnya berisikan kajian terhadap teori-teori hukum serta sistematika penulisan.

Bab II, mengkaji penataan perseroan daerah sebagai sebuah badan hukum. Kajian ini tampak dalam dalam pembahasan mengenai pengertian Perseroda, tujuan pendirian Perseroda, latar belakang dan politik hukum pembentukan Perseroda, kedudukan

Perseroda dalam klasifikasi jenis perusahaan, karakteristik Perseroda, Perseroda sebagai badan hukum, Peranan Perseroda, kewenangan, tanggung jawab dan pengawasan pemerintah daerah dalam pengelolaan Perseroda, pelaksanaan Prinsip *Limited Liability* dan *Piercing The Corporate Veil* pada Perseroda, budaya dan etika bisnis Perseroda, tata kelola dan penataan Perseroda.

Bab III, mengkaji tentang kesejahteraan sosial. Kajian ini tampak dalam pembahasan mengenai pengertian kesejahteraan sosial, landasan hukum kesejahteraan sosial, peran pemerintah mewujudkan kesejahteraan sosial, pembangunan ekonomi dan kesejahteraan sosial, serta penataan pembangunan kesejahteraan sosial.

Bab IV, mengkaji tentang kedudukan dan penataan Perseroda sebagai BUMD guna meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat. Bab ini berisikan analisis dan pembahasan hasil penelitian yang tampak dalam pembahasan mengenai penyebab dan akibat hukum terjadinya ambiguitas kedudukan hukum Perseroda sebagai entitas BUMD dan bentuk penataan ulang kedudukan hukum Perseroda sebagai badan hukum yang mandiri guna meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat.

Bab V Merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan, saran dan rekomendasi hasil penelitian.